Os tribunais e o território: um contributo para o debate sobre a reforma da organização judiciária em Portugal

Boaventura de Sousa Santos
Director Científico

João Pedroso (coord.)
Conceição Gomes (coord.)
Catarina Trincão
João Paulo Dias
Jorge Almeida

Equipa de Investigação:
Pedro Abreu
Salomé Gouveia
Sara Araújo
Taciana Peão Lopes

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS

FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Agosto de 2002

Índice

Agradecimentos VII
Introdução geral 1

Capítulo I

As funções dos tribunais e territórios judiciários: entre os modelos de concentração e o de proximidade da justiça aos cidadãos

1. Introdução 3
2. As funções dos tribunais 4
3. A pirâmide da justiça: a construção de uma nova relação entre o judicial e o não judicial 10
4. As razões da construção dos territórios judiciários (ou seja, da competência territorial de um tribunal comum, especializado ou de competência específica) 14
   4.1. A razão política: concentração, delegação e cobertura do território 15
   4.2. A razão social: entre a concentração e a proximidade 15
   4.3. A razão técnica: "unidade de jurisprudência" e um duplo grau de jurisdição 16
   4.4. A razão económica: entre a irracionalidade económica das comarcas sem processos e a proximidade da justiça 17
   4.5. A razão institucional: a distância prestigiante Vs. A banalização da proximidade 17
   4.6. Dois modelos em confronto: a concentração ou a justiça de proximidade 18
5. A desestabilização dos territórios da justiça em França segundo Jacques Commaille 19
   5.1. A opção em França pelo modelo de justiça concentrado 19
   5.2. Os territórios da justiça e os territórios do poder público 22
   5.3. As novas políticas de territorialização da função da justiça? – pragmatismo social e económico 25
6. Que mapa e que organização judiciária para Portugal? – um debate, ainda, limitado 25
7. Conclusões 36

Capítulo II

A evolução da organização judiciária em Portugal (1974 a 2001): as rupturas e as continuidades das políticas e do(s) discurso(s) político(s) do(s) legislador(es)

1. Introdução 41
2. A evolução da organização judiciária de 1974 a 1984: a adaptação à democracia 43
2.1. O contexto da continuidade e da mudança 43
2.2. A primeira Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais – Lei n.º 82/77 47
2.3. O debate na Assembleia da República: a organização de um poder judicial democrático 49
2.4. A regulamentação da LOTJ (Lei n.º 82/77): a manutenção e a criação de novas comarcas 52
2.5. A alteração de 1981: entre um preâmbulo reformista e o aggiornamento da LOTJ 53
3. A evolução da organização judiciária de 1985 a 1995: o período pós-consolidação do Estado de direito 55
3.1. O contexto: os dez anos de governação do PSD 55
3.2. A Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 38/87): a semi-ruptura dos Tribunais de Círculo 59
3.3. O debate sobre a LOTJ de 1987 61
3.3.1. O debate em geral 61
3.3.2. A aplicação no tempo da LOTJ à admissibilidade de recursos 63
3.4. A regulamentação da LOTJ de 1987: os tribunais de Círculo, mais tribunais de comarca, as pequenas causas e a especialização 63
3.5. As alterações à LOTJ de 1987: um debate político e profissional de alta intensidade 66
3.5.1. A Lei n.º 24/90 e o Decreto-Lei n.º 206/91: o novo fôlego dos Tribunais de Círculo 66
3.5.1.1. A Lei n.º 24/90, de 4 de Agosto 66
3.5.1.2. O Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho: a nova regulamentação do Tribunal de Círculo 70
3.5.2. A Lei n.º 24/92, de 20 de Agosto: ainda os tribunais de Círculo e os tribunais de pequenas causas, as varas e os tribunais de turno 72
3.5.3. A regulamentação em várias etapas da Lei n.º 24/92 (da alteração à LOTJ) 78
4. O terceiro período: de 1996 à actualidade 81
4.1. O contexto: as alterações das leis estatutárias e a explosão de litígios em tribunal 81
4.2. As alterações legais pontuais e o debate político parlamentar de 1996 a 1999 84
4.2.1. A agilização da colocação de magistrados e os tribunais e secções auxiliares: uma alteração pontual consensual (Lei n.º 37/96 de 31 de Agosto) 84
4.2.2. Os tribunais de turno e os tribunais especializados de recuperação de empresas e falência 90
4.2.2.1. A fundamentação da exposição de motivos 90
4.2.2.2. O debate parlamentar 97
4.2.3. A afectação de mais meios: quadro de juízes e afectação de novos juízes 103

4.3. A Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais – Lei n.º 3/99: entre a afectação de mais recursos e o discurso gestionário ... 103
4.3.1. A apresentação da lei: a extinção dos tribunais de círculo ... 103
4.3.2. A exposição de motivos da nova LOTJ de 1999 ... 107
4.3.3. O debate político acerca da nova LOTJ de 1999: o funeral dos tribunais de círculo ... 111
4.3.4. A regulamentação da LOFTJ ... 120
4.3.4.1. A informatização ... 120
4.3.4.2. A selecção e promoção de assessores ... 120
4.3.4.3. O regulamento da LOFTJ – Decreto-Lei n.º 186-A/99: o reconhecimento de três países judiciários (Lisboa, litoral e interior) ... 121
5. Os anos 2000 e 2001: a política integrada do "passo a passo" na reforma da administração da justiça ... 124
5.1. Os objectivos políticos e a reforma da orgânica do Ministério da Justiça ... 124
5.2. O alargamento do Supremo Tribunal de Justiça ... 126
5.3. O estatuto do administrador do tribunal ... 126
5.4. A adaptação da organização judiciária ao crescimento da procura especialmente em Lisboa e Porto ... 127
5.5. Os julgados de paz ... 129
5.6. A pequena instância cível ... 129
5.7. Os assistentes judiciais ... 130
5.8. Adaptação orgânica às reformas em curso: o contencioso administrativo e a acção executiva 130
6. Conclusões ... 131

Capítulo III
A Organização da Justiça Penal

1. Introdução ... 143
2. A Investigação Criminal ... 145
3. As leis orgânicas da Polícia Judiciária ... 146
4. A Lei de Organização da Investigação Criminal ... 153
5. O Ministério Público ... 161
5.1 A autonomia e as funções do Ministério Público ... 161
5.2 A organização e funcionamento da investigação criminal no âmbito do Ministério Público ... 164
6. A articulação do Ministério Público com as Polícias ... 176
7. A Instrução Criminal ... 183
8. Tribunais de Pequena Instância Criminal ... 189
9. Os turnos nos tribunais ... 190
10. Conclusões ... 194

Capítulo IV

A reforma da organização judiciária – o olhar e o discurso dos operadores judiciários

1. Introdução 203
2. A organização territorial da justiça: o passado, presente e futuro da comarca, do circulo e do distrito judicial 204
   2.1. A extinção e agregação de comarcas....204
   2.2. O desdobramento ou a criação de distritos judiciais: o caso do Tribunal da Relação de Guimarães....206
   2.3. A falta de juizes e o reordenamento do mapa judicial....209
   2.4. O reaparecimento dos Tribunais de Circulo? A criação de varas mistas em círculos de dimensão média 210
3. Os caminhos da desjudicialização: que futuro para os Julgados de Paz? 212
4. A especialização (jurisdições especializadas e competência especifica): problemas e soluções....215
   4.1. A opinião dos advogados 215
   4.2. A opinião dos magistrados: 217
5. A abolição do tribunal colectivo em primeira instância? – a questão do segundo grau de jurisdição em matéria de facto 220
6. A organização interna dos tribunais judiciais de pequena instância....225
   6.1. O apoio à decisão judicial: assessores / assistentes jurídicos / secretariado pessoal do juiz 225
   6.2. A quem deve caber a gestão do tribunal....228
7. Conclusões 244

Capítulo V

Conclusões, propostas e agenda de investigação

1. Conclusões 249
2. Propostas para o debate da reforma da organização judiciária em Portugal....272
3. Agenda de investigação para uma reforma da organização judiciária....274

Bibliografia 275

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Leis de Organização Judiciária entre 1976 e 1984 45
Tabela 2 - Recursos Humanos nos Tribunais Judiciais 1974-1984 46
Tabela 3 - Movimento Processual nos Tribunais Judiciais 1974-1984 46
Tabela 4 - Leis de Organização Judiciária 1985-1995 57
Tabela 5 - Recursos Humanos nos Tribunais 1985-1995 58
Tabela 6 - Movimento Processual nos Tribunais Judiciais 1985-1995 58
Tabela 7 - Leis de Organização Judiciária 1996-2002 83
Tabela 8 - Recursos Humanos nos Tribunais 1996-2000 83
Tabela 9 - Movimento Processual nos Tribunais Judiciais 1996-2000 84

Índice de figuras

Figura 1 - A pirâmide da justiça (ou do sistema integrado ou composto da resolução de litígios) 13

AGRADECIMENTOS

O presente estudo foi elaborado no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ) e nos termos do programa de investigação contratualizado com o Ministério da Justiça. Agradece-se, assim, o apoio dos senhores Director e Directora-Adjunta do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

Os nossos sinceros agradecimentos aos participantes do painel sobre "Justiça penal", senhores magistrados judiciais Drs. Ana Paula Guedes, Cacilda Maria Sena, João Ataíde, Mouraz Lopes e Paula Roberto; aos senhores magistrados do Ministério Público Drs. Jorge Duarte, José Carlos Franco, Manuel Gonçalves, Maria Hortênsia Calçada e Luís Filipe Constantino; e aos senhores advogados Prof. Doutor Germano Marques da Silva, e Drs. Jacob Simões, Rodrigo Santiago, Rui da Silva Leal e Seguro Pereira.

Agradecemos, igualmente, ao inestimável contributo dos participantes no painel "Organização judiciária: passado, presente e futuro", senhores magistrados judiciais Drs. Mário Mendes, Soreto de Barros, Paulo Correia, Azevedo Mendes, Raul Esteves e Laurentino Marteleira, aos senhores magistrados do Ministério Público Drs. Arménio Sottomayor, Lopes do Rego e José da Silva Ponte, aos senhores advogados Drs. Arménia Coimbra, Pedro Ribeiro, Castro Martins e António Silva e às Dras. Ana Mafalda Almeida e Graça Fonseca.

Por último, um agradecimento aos contributos, cumplicidade atenta e sugestões sempre oportunas nas diversas fases do projecto, por parte dos colegas do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, com um cumprimento especial ao seu Director Científico, Doutor Boaventura de Sousa Santos.

Coimbra, Agosto de 2002

João Pedroso
Conceição Gomes
Catarina Trincão
João Paulo Dias
Jorge Almeida

Introdução Geral

O relatório de investigação que agora se conclui é um ensaio exploratório, com o objectivo de identificar as questões, as tensões e as soluções em debate relativamente à organização judiciária em Portugal. Pretende-se, assim, construir uma proposta para o debate sobre a dignificação da relação entre a justiça e o território e enunciar uma agenda de investigação sócio-jurídica, que ajude a aprofundar o conhecimento sobre o tema. Assim se qualificaria o nível da argumentação e permitiria, no futuro, aos operadores judiciários e ao poder político clarificar as suas posições e tomar decisões mais fundamentadas e mais participadas pelos actores profissionais, pelos cidadãos e pelos investigadores nas diversas áreas das ciências sociais, num sentido amplo (sociologia do direito e das organizações, direito, ciência política, economia).

No primeiro capítulo, a nossa análise incide sobre a necessária relação entre a construção da organização e da carta judiciária e as funções dos tribunais, a configuração da pirâmide da justiça, as razões políticas, económicas, sociais e institucionais que tem como consequência que a organização da justiça se aproxime de um modelo mais concentrado ou de um modelo de maior proximidade aos cidadãos.

No segundo e terceiro capítulos analisamos a evolução da organização judiciária, em geral, e, em particular, na área criminal. Com esta análise, pretendemos identificar os principais temas do debate político, a periodização das inovações legais e os principais eixos das várias reformas da organização judiciária desde 1974.

No quarto capítulo, damos conta do debate, do olhar, do discurso, dos consensos e dos dissensos entre os operadores judiciários relativamente à organização judiciária em Portugal, bem como das suas propostas de reforma.

Por último, em conformidade com a natureza exploratória do relatório, apresentamos as conclusões do estudo, um conjunto de propostas para debate e uma agenda de investigação sócio-jurídica, que permita melhorar a fundamentação dos consensos e dos dissensos, bem como a definição de uma política pública de organização e territorialização da justiça.

Capítulo I

As funções dos tribunais e territórios judiciários: entre os modelos de concentração e o de proximidade da justiça aos cidadãos

1. Introdução

Os tribunais são um dos pilares fundadores do Estado de direito moderno, um órgão de soberania a par com o poder legislativo e o poder executivo. Nas sociedades contemporâneas os tribunais têm vindo a ser duramente criticados, particularmente em Itália, França, Portugal e Espanha, entre outras razões, pela sua ineficácia, inacessibilidade, morosidade, custos, selectividade e concentração na resolução de alguns litígios.

Esta situação de ruptura é comum à generalidade dos denominados países desenvolvidos e é originada essencialmente a partir dos anos oitenta/noventa, no crescimento explosivo da procura dos tribunais pelas empresas que, como litigantes frequentes, pretendem cobrar os seus créditos. Para evitar essa ruptura dos sistemas judiciais, os diversos governos têm promovido uma pluralidade de reformas da administração judicial que podemos agrupar em quatro tipos: a) o de aumento quantitativo dos recursos afectos aos tribunais; b) o "tecnocrático e gestionário"; c) o de inovação e tecnologia; d) e o de desenvolvimento de meios alternativos, substitutivos ou complementares de resolução de litígios (Pedroso, 2001: 33-35).

A reforma da carta judiciária, ou seja, da organização territorial dos tribunais, será necessariamente tributária destes quatro tipos de reformas e encontra-se dependente do desempenho das funções dos tribunais e de uma multiplicidade de factores, designadamente de natureza política (cobertura integral do território e maior ou menor proximidade às populações), conexos com o desenvolvimento económico e social (relação entre oferta/procura potencial e a efectiva, características dos litígios judicializados e seus mobilizadores, crescimento económico e evolução demográfica), a cultura jurídica (efectividade do direito e hierarquização e especialização dos tribunais) e a própria pirâmide de resolução de litígios ou de administração da justiça.

A construção de um novo mapa judiciário é, assim, complexa e deve ter como objectivos, em nosso entender, o reforço da independência, da eficácia e eficiência do sistema judicial e do acesso dos cidadão direito, aos tribunais e a outras instâncias de resolução de litígios[1].

No presente capítulo, de enquadramento do nosso contributo para a reflexão sobre a reforma da organização judiciária, desenvolvemos algumas das ideias que necessariamente integram o debate e a ponderação da reforma da organização judiciária em Portugal. Em primeiro lugar, relembramos as funções que os tribunais devem desempenhar nas sociedades contemporâneas (Santos *et al*., 1996: 51-56). Em segundo lugar, consideraremos a pirâmide de resolução de litígios ou de administração da justiça para o século XXI, em que se reconfigurará uma nova relação entre o sistema judicial e não judicial de resolução de conflitos. Em terceiro lugar, com fundamento na investigação sobre a realidade francesa, procuraremos identificar as razões da organização judiciária, ou seja, da organização territorial dos tribunais. Por último, daremos conta de algumas tensões, entre os poucos autores que se pronunciam sobre a organização judiciária em Portugal.

2. As funções dos tribunais[2]

Os tribunais desempenham nas sociedades contemporâneas diferentes tipos de funções. Distinguimos as três principais: funções instrumentais, funções políticas, funções simbólicas. Em sociedades complexas e funcionalmente diferenciadas as funções instrumentais são as que são especificamente atribuídas a um dado campo de actuação social e que se dizem cumpridas quando o referido campo opera eficazmente dentro dos seus limites funcionais. As funções políticas são aquelas através das quais os campos sectoriais de actuação social contribuem para a manutenção do sistema político. Finalmente, as funções simbólicas, são o conjunto das orientações sociais com que os diferentes campos de actuação social contribuem para a manutenção ou destruição do sistema social no seu conjunto.

[1] Sobre o acesso ao direito e à justiça ver Pedroso, Trincão e Dias (2002).
[2] Este ponto relativo às funções desempenhadas pelos tribunais é a transcrição parcial do que se escreveu em Santos *et al*. (1996: 51-56).

As funções instrumentais dos tribunais são as seguintes: resolução dos litígios, controle social, administração, criação de direito. A resolução de litígios é uma função preponderante dos tribunais, que evouiu nos últimos anos de uma litigação inter-individual de matriz liberal para um crescimento exponencial de litígios de cobrança de dívidas em que os demandantes são empresas. O controle social é o conjunto de medidas — quer influências interiorizadas, quer coerções — adoptadas numa dada sociedade para que as acções individuais não se desviem significativamente do padrão dominante de sociabilidade por esta razão designado por ordem social. A função de controle social dos tribunais diz respeito à sua contribuição específica para a manutenção da ordem social e para a sua restauração sempre que ela é violada. Desde meados do séc. XIX, coincidindo com o início do período liberal, o triunfo ideológico do individualismo liberal e a exacerbação dos conflitos sociais em resultado da revolução industrial e urbana vieram pôr a questão central de como manter a ordem social numa sociedade que perdia ou destruia rapidamente os fundamentos em que tal ordem tinha assentado até então.

A resposta foi encontrada no direito, na existência de uma normatividade única, universal, coerente, consentânea com os objectivos de desenvolvimento da sociedade burguesa e susceptível de poder ser imposta pela força. Os tribunais foram a instituição a que foi confiada tal imposição. Pode dizer-se que a resolução dos litígios levada a cabo pelos tribunais configura, em si mesma, uma função de controle social. No entanto, é na repressão criminal que os tribunais exercem especificamente esta função porque é aí que o padrão de sociabilidade dominante é imperativamente afirmado perante o comportamento desviado. Na medida em que esta afirmação coercitiva pode ter eficácia de prevenção, o seu conteúdo de imposição externa passa a coexistir com o de influência interiorizada.

A análise do desempenho dos tribunais no domínio da justiça penal corresponde assim à análise da eficácia do sistema judicial no domínio do controle social[3]. O sistema judicial com o seu peso institucional, normativo e burocrático teve sempre dificuldades em adaptar-se às novas situações de comportamento desviado. De alguma maneira, estamos hoje a viver, com a questão do combate à corrupção, o último episódio de um longo

[3] A importância da função de controle social dos tribunais leva-nos, neste relatório, a dedicar um tratamento autónomo à organização judiciária da justiça penal, no capítulo 3, enquanto o capítulo 2 será dedicado à evolução legal e ao debate político-legislativo relativo à organização dos tribunais judiciais em Portugal.

processo histórico de adaptação e os limites do seu êxito são já e mais uma vez por demais evidentes.

As restantes funções instrumentais dos tribunais são talvez menos óbvias, e alguns dirão, menos importantes; cima de tudo, variam muito de país para país. As funções administrativas dizem respeito a uma série de actuações dos tribunais que não são nem resolução de litígios nem controle social. Assim, por exemplo, o conjunto dos actos de certificação e de notariado que os tribunais realizam por obrigação legal em situações que não são litigiosas, em Portugal, até há pouco tempo (por exemplo, divórcio por mútuo consentimento). São também funções administrativas as actuações que, não sendo dos tribunais enquanto tal, são dos magistrados judiciais sempre que estes são chamados (requisições, destacamentos, comissões de serviço) a exercer funções de auditoria, de consultoria jurídica, ou de magistratura de autoridade nos diferentes ministérios ou departamentos da administração pública. Estas funções administrativas são resíduos da sociedade pré-liberal em que as actividades judicativas eram frequentemente exercidas conjuntamente, e pelo mesmos oficiais do Rei, com as actividades administrativas. Pedro Coutinho Magalhães (1995: 79) considera que uma das dinâmicas da evolução do judiciário é "a legitimação procedimental do regime político através do poder judicial", o que explica igualmente porque foram os juízes sistematicamente chamados a desempenhar papéis fundamentais e, diversos órgãos (políticos) ou administrativos de fiscalização (eleitoral, comunicação social, etc.), onde nomeações puramente políticas não teriam contribuído para a percepção de uma imagem de imparcialidade[4]. Assim, estas funções administrativas tornam-se também uma função política.

A função de criação do direito por parte dos tribunais é, de todas, a mais problemática sobretudo nos países de tradição jurídica europeia continental. Mas mesmo nos países da *common law* tem sido abundantemente discutido e analisado o declínio da função de criação do direito por parte dos tribunais, um declínio que se terá iniciado no segundo período (o período do Estado-Providência) quando o equilíbrio de poderes foi definitivamente destruído a favor do poder executivo. Pensamos, no entanto, que, deixando de lado a arquitectura constitucional e olhando mais às práticas judiciárias quotidianas, há muita criação de direito nos tribunais, tanto nos países da *common law,* como nos países do

[4] Magalhães cita, neste sentido, António Vitorino (1993).

direito europeu continental. Trata-se de uma criação precária, intersticial, caótica mas nem por isso menos importante, e de algum modo destinada a aumentar de importância nas circunstâncias que parecem estar a prevalecer no terceiro período juridico-político, o período do pós-Estado-Providência. A criação intersticial do direito prospera, de facto, à medida que colapsam os princípios de subsunção lógica na aplicação do direito. Ora, muitas das características do terceiro período não fazem senão aprofundar tal colapso, como sejam, entre outros, a emergência de normatividade particularística e negociada, a complexidade crescente dos negócios traduzida no uso cada vez mais frequente de cláusulas gerais, conceitos indeterminados, princípios de boa fé e de equidade, a pressão formal ou informal sobre os juízes para agirem mais como mediadores do que como julgadores. Todos estes factores fazem com que se atenuem ou sejam cada vez mais difusas as fronteiras entre a criação e a aplicação do direito. É nessas fronteiras que a criação judicial do direito tem lugar.

Como acontece, de resto, com o conjunto das funções dos tribunais, os três tipos de funções instrumentais influenciam-se naturalmente, interpenetram-se e, de facto, nenhuma delas é inteligível totalmente separada das restantes. É sobretudo na resolução de litígios que os tribunais criam intersticialmente o direito e é também aí que se exerce a função de controle social mediante a afirmação de uma normatividade que deixa de depender da vontade das partes a partir do momento em que estas decidem submeter-se a ela (sempre que têm a possibilidade de decidir o contrário). Mas, por outro lado, a justiça penal contém sempre uma dimensão de resolução de litígio não só entre o acusado e a sociedade como também entre ele e a vítima. Nos crimes particulares essa dimensão é particularmente evidente e a tal ponto que a fronteira entre justiça cível e justiça penal se torna problemática.

É em grande medida através do conjunto das funções instrumentais que os tribunais exercem também as funções políticas e as funções simbólicas. Quanto às funções políticas, elas decorrem desde logo do facto de os tribunais serem um dos órgãos de soberania. Mais do que interagir com o sistema político são parte integrante dele. Há, pois, apenas que identificar as funções políticas especificamente confiadas aos tribunais. A função de controle social é uma função eminentemente política, quer pela repressão que exerce, quer pelo modo selectivo como o faz.

Os sistemas políticos convivem hoje, sem grandes perturbações para a sua estabilidade, com níveis elevados de criminalidade individual, dita comum. Já o mesmo não sucede com três outros tipos de criminalidade, o crime organizado, o crime político e o crime cometido por políticos no exercício das suas funções ou por causa ou em consequência delas, como é o caso da corrupção já por nós referida. As dificuldades do sistema político perante estes tipos de criminalidade resultam de uma situação paradoxal, susceptível de ocorrer mais frequentemente do que se pensa. Por um lado, a existência desta criminalidade e a sua impunidade pode, para além de certos limites, pôr em causa as próprias condições de reprodução do sistema. Mas, por outro lado, o mesmo pode ocorrer se a punição dessa criminalidade, pela sua sistematicidade e dureza, contribuir para cortar eventuais ligações do sistema político com tal tipo de criminalidade no caso de tais ligações serem vitais para a reprodução do sistema político. Devido a este paradoxo, a actuação repressiva dos tribunais ocorre frequentemente num fio de navalha, sempre aquém das condições que poderiam maximizar a sua eficácia, e, por isso, sujeita a críticas contraditórias.

As funções políticas dos tribunais não se esgotam no controle social. A mobilização dos tribunais pelos cidadãos nos domínios cível, laboral, administrativo, etc. implica sempre a consciência de direitos e a afirmação da capacidade para os reivindicar e neste sentido é uma forma de exercício da cidadania e da participação política. É, por esta razão, que as assimetrias sociais, económicas, culturais na capacidade para mobilizar os tribunais, pondo uma questão de justiça social, põem simultaneamente a questão das condições de exercício da cidadania. A visibilidade social e política da acessibilidade, do custo e da morosidade da justiça, enquanto temas de debate público, deriva da capacidade ou incapacidade integradora do sistema político que por elas se explicita.

Desta articulação entre mobilização judicial e integração política resulta uma outra função política dos tribunais: a legitimação do poder político no seu conjunto. Nas sociedades democráticas o funcionamento independente, acessível e eficaz dos tribunais constitui, hoje em dia, uma das cauções mais robustas da legitimidade do sistema político. Como vimos atrás, as condições para esta politização da função judicial foram criadas sobretudo no período do Estado-Providência, pelo dramático incremento dos direitos de cidadania que nele ocorreu. A partir de então, a garantia efectiva desses direitos foi

politicamente distribuída pelo poder executivo e legislativo, por um lado, encarregados da criação dos serviços e das dotações orçamentais, e por outro lado, pelo poder judicial, enquanto instância de recurso perante as violações do pacto garantista. A crise do Estado-Providência é basicamente uma crise de garantismo e daí a transferência compensatória da legitimação do sistema político para os tribunais. Esta transferência tem criado nos países centrais uma sobrecarga política dos tribunais que, se não for bem gerida ou não lhe for dada resposta adequada, pode acabar por comprometer a própria legitimidade dos tribunais. Nos países periféricos e semiperiféricos o garantismo esteve, por assim dizer, em crise desde o início. Neste sentido, as responsabilidades políticas do judiciário são menores apenas porque é menor a legitimidade do sistema político no seu conjunto. A relativa irrelevância social dos tribunais é assim o outro lado da distância do sistema político em relação aos cidadãos.

A transferência compensatória da legitimidade está hoje a assumir outra forma, tanto nos países centrais, como nos semiperiféricos, e com ela desenha-se uma outra função política dos tribunais. Trata-se, como já referimos atrás, da promiscuidade entre o poder económico e o poder político e do consequente carácter criminogénico da política. Enquanto a transferência compensatória no domínio dos direitos assenta no questionamento da capacidade providencial do Estado, a transferência compensatória no domínio da corrupção política assenta no questionamento do sistema de representação política. A função de representação substitutiva pode assim vir a sobrecarregar demasiado a capacidade funcional dos tribunais.

Estas últimas funções políticas dos tribunais só podem ser minimamente exercidas na medida em que estes cumprem as suas funções mais gerais, as funções simbólicas. As funções simbólicas são mais amplas que as políticas porque comprometem todo o sistema social. Os sistemas sociais assentam em práticas de socialização que fixam valores e orientações a valores distribuindo uns e outras pelos diferentes espaços estruturais de relações sociais (família, produção, mercado, comunidade, cidadania, mundo) segundo as especificidades destes, elas próprias fixadas por critérios de especialização funcional socialmente dominantes.

Tanto as funções instrumentais como as funções políticas têm dimensões simbólicas que serão mais significativas nuns casos do que noutros. Por exemplo, das

funções instrumentais é a função de controle social a que tem mais forte componente simbólica. A justiça penal actua sobre comportamentos que, em geral, se desviam significativamente de valores reconhecidos como particularmente importantes para a normal reprodução de uma dada sociedade (os valores da vida, da integridade física, da honra, da propriedade, etc., etc.). Ao actuar eficazmente neste domínio produz um efeito de confirmação dos valores violados. Uma vez que os direitos de cidadania, quando interiorizados, tendem a enraizar concepções de justiça retributiva e distributiva, a garantia da sua tutela por parte dos tribunais tem geralmente um poderoso efeito de confirmação simbólica.

No entanto, a maior eficácia simbólica dos tribunais deriva do próprio garantismo processual, da igualdade formal, dos direitos processuais, da imparcialidade, da possibilidade de recurso. Em termos simbólicos, o direito processual é tão substantivo quanto o direito substantivo. Daí também que a perda de eficácia processual por via da inacessibilidade, da morosidade, do custo ou da impunidade afecte a credibilidade simbólica da tutela judicial. Isto não significa que haja uma relação linear entre a eficácia do desempenho instrumental e político e eficácia simbólica. Num Estado em geral opaco ou pouco transparente, um deficiente desempenho instrumental dos tribunais pode não afectar a sua eficácia simbólica, sobretudo se alguns casos exemplares de bom desempenho instrumental forem alimentando a comunicação social e se o fizerem de molde a que a visibilidade dos tribunais fique reduzida a essas zonas de atenção pública.

3. A pirâmide da justiça: a construção de uma nova relação entre o judicial e o não judicial

Desde os anos 60/70 que se assiste a uma reconfiguração do sistema de resolução de litígios com perda da exclusividade dos tribunais em função dos movimentos de informalização da justiça e da desjudicialização. Como refere Santos *et al*. (1996: 47-48), pode dizer-se que todas as sociedades minimamente complexas têm à disposição dos litigantes um conjunto mais ou menos numeroso de mecanismos de resolução dos litígios, entendendo como tal todas as instâncias susceptíveis de funcionar como terceira parte, ou seja, como instâncias decisórias exteriores às partes em litígio. Variam enormemente segundo a oficialidade, a formalidade, a acessibilidade, a especialização, a eficácia, a eficiência, a distância cultural, etc.. Em geral, os tribunais tendem a ocupar um dos

extremos em muitas destas dimensões. De todos os mecanismos de resolução de litígios disponíveis, tendem a ser os mais oficiais, os mais formais, os mais especializados e os mais inacessíveis. Quanto às outras dimensões, a sua posição varia muito de país para país e de área de litígio para área de litígio. Não admira, pois, que, antes de recorrer aos tribunais, as partes num litígio tendam, sempre que possível, a resolvê-lo junto de instâncias não oficiais mais acessíveis, mais informais, menos distantes culturalmente e que garantem um nível aceitável de eficácia. De um familiar ou vizinho respeitado, a uma organização comunitária, associação ou clube disponível, ou ainda um profissional, seja ele um advogado, um terapeuta, um padre, um assistente social, um médico, um professor, um conselheiro de consumo, todos são potencialmente terceiras partes e podem efectivamente funcionar como tal dependendo de muitos factores. A escolha tem sobretudo a ver com as relações que existem entre as partes em litígio, com a área social da litigação, com os níveis de socialização de ambas as partes com mecanismos de resolução e com os meios de que dispõem para realizar a escolha nas melhores condições.

Factores económicos, sociais e culturais de vária ordem convergem na escolha de uma dada terceira parte. A existência de escolha só é visível muitas vezes a nível agregado, pois, ao nível das decisões individuais não há, muitas vezes, muito campo para escolhas, uma vez que o mecanismo utilizado surge como o único disponível ou único adequado. É por esta razão que as resoluções sugeridas ou decididas pelas terceiras partes são geralmente aceites ainda que não disponham de nenhum meio formal para impor as suas decisões. O acatamento da decisão pode derivar de considerações de oportunidade e de cálculo dos custos do não acatamento, mas deriva muitas vezes da própria autoridade de quem decide.

Os litígios podem, assim, ser solucionados de diversas formas, e a trajectória das alternativas aos tribunais ocorre normalmente dos mecanismos não oficiais para os oficiais, e dos mecanismos informais para os formais. Por conseguinte, na nossa sociedade predominam os mecanismos não oficiais e informais de resolução de litígios, caracterizando-se assim por ser uma sociedade, essencialmente, autocompositiva (Santos *et al.,* 1996: 667 e ss.). Os meios formais de resolução de litígios (v.g. tribunais ou arbitragem institucional) são quase sempre uma instância de recurso, isto é, accionados depois de terem falhado outros mecanismos informais utilizados numa primeira tentativa de

resolução. Este facto é crucial para se compreender o desempenho das instâncias formais, na medida em que mostra que ele não ocorre num vazio social, nem significa o ponto zero da resolução do litígio chamado a resolver (Santos *et al.*, 1996: 49; e Pedroso e Cruz, 2000: 31-34).

A pedra de toque de um novo modelo de administração de justiça é a consequente criação de um sistema integrado ou composto de resolução de litígios que assente na promoção do acesso ao direito pelos cidadãos e permita vencer as barreiras sociais, económicas e culturais que obstem à sua resolução (Pedroso, Trinão e Dias, 1991: 47-48). Assim, a justiça deve ser entendida como a entidade (ou terceiro) que os litigantes considerem mais legítima e adequada para a resolução do seu conflito e defesa dos seus direitos. Ora, esse terceiro tanto pode ser o tribunal como qualquer instância que cumpra essa finalidade. No entanto, a limitação do acesso aos tribunais judiciais só deverá ser permitida aos "litígios de massa", ou de "baixa intensidade" ou em que não há um verdadeiro conflito, em que o interesse público ou repartição do ónus do risco social devem fundamentar que o Estado, as empresas ou outras organizações devem assumir o custo/risco do seu direito não ser tutelado judicialmente como contributo para que os tribunais judiciais sejam um serviço público de justiça de qualidade, cuja *ratio* seja, em primeiro lugar, a promoção e defesa dos direitos dos cidadãos.

Neste sistema de resolução de litígios que os Estados e as sociedades estão a construir reconfiguram-se as funções do Estado e da sociedade civil, desenvolvem-se as parcerias entre o público, a comunidade e eventualmente o mercado e assume-se um novo modelo de justiça, ou seja, um sistema integrado ou composto de resolução de litígios, em que a pluralidade dos ADR (RAL) tanto podem consistir em alternativas aos tribunais judiciais (resolvem litígios que os tribunais também dirimem)[5] ou antes um seu complemento (para os litígios que nunca chegariam a tribunal)[6] ou, ainda, um seu

[5] Segundo Ietswaart (1993: 172), qualificar como desjudicialização *les alternatives à la justice* em matéria de consumo, é um excesso, dado que os litígios de consumo não têm praticamente acesso aos tribunais, nem em França, nem em qualquer outro lado. Pedroso e Cruz (2000) e Pedroso (2001) demonstram que os centros de arbitragem de conflitos de consumo em Portugal não são alternativa aos tribunais, mas sim uma forma de acesso à justiça da procura suprimida, ou seja, dos conflitos de consumo que nunca chegariam a tribunal.

[6] A RAL, na sua função complementar ao sistema judicial, resolve litígios que também podem ser resolvidos em tribunal, funcionando, assim, como alternativa aos tribunais para a conflitualidade que aí não chega, e, ainda, como primeira instância sociológica e/ou legal de um litígio que pode chegar ao tribunal, em segunda instância.

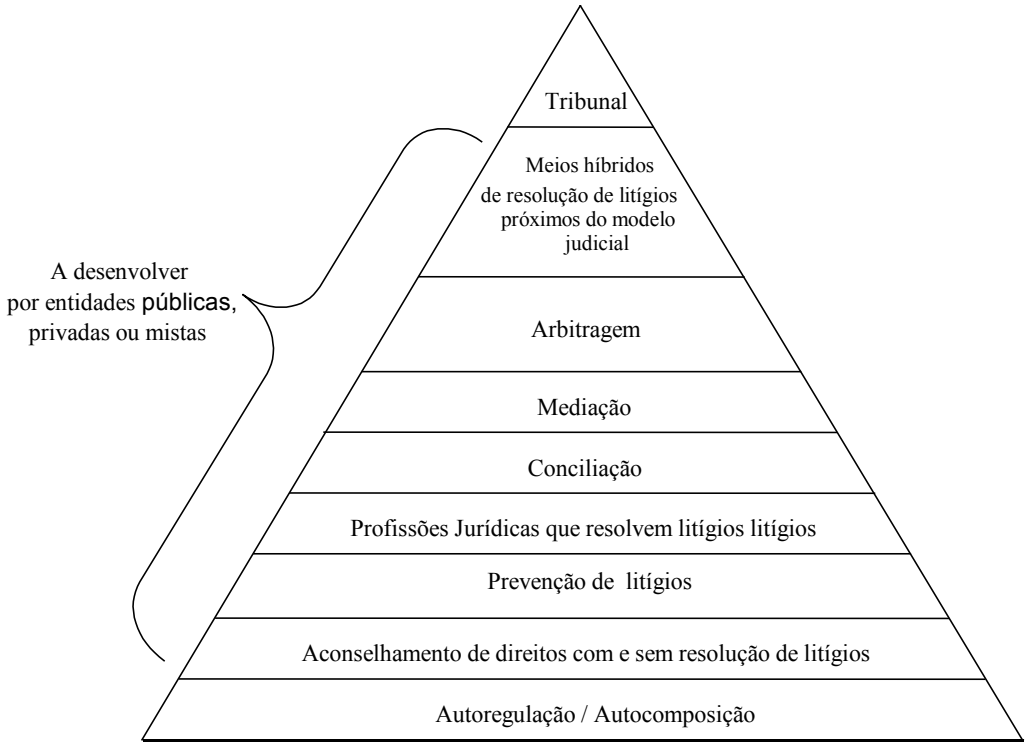
substituto (a transferência de competências de resolução de litígios dos tribunais para estes meios).

Esse novo sistema pode ser representado por uma pirâmide (Figura 1) em que teremos, na base, os mecanismos de autocomposição, no seu vértice, os tribunais e na zona intermédia a panóplia de meios de RAL que o Estado e a sociedade conseguem gerar.

Figura 1 (*)

A pirâmide da justiça

(ou do sistema integrado ou composto da resolução de litígios)



(*) Adaptado de Wouters e Van Loon (1991: 23); Santos *et al.* (1996: 50) e Dufresne (1993).

A questão fundamental é que a terceira parte escolhida pelo cidadão para resolver o seu litígio não lhe seja imposta, mesmo que subtilmente, pelas estruturas sociais, mas corresponda, pelo contrário, ao meio mais acessível, próximo, rápido e eficiente de tutela dos seus direitos.

Parafraseando Bonafé-Schmitt (1989: 192-193) o desenvolvimento de modelos extrajudiciais de resolução de litígios é uma resposta adequada à evolução das nossas

sociedades a caminho do que pode ser chamado "uma sociedade diferenciada" com "subsistemas que geram os seus próprios sistemas de regulação" (Teubner, 1993). Os meios de informalização da justiça e de desjudicialização não devem ser considerados unicamente como uma resposta à sobrecarga e à ineficiência da justiça, mas também como uma resposta do sistema de resolução de litígios à evolução dos sistemas de regulação social de uma sociedade.

O novo sistema integrado ou composto de resolução de litígios, que defendemos, tem como consequência a assunção e reconhecimento pelo Estado duma política pública de justiça, que inclui os tribunais judiciais e o denominado "pluralismo jurídico e judicial", ou seja, reconhece-se também aos meios não judiciais que o Estado e a sociedade geram, informalmente ou formalmente, legitimidade para dirimir litígios.

4. As razões da construção dos territórios judiciários (ou seja, da competência territorial de um tribunal comum, especializado ou de competência específica)

Jacques Commaille (1990) analisou os fundamentos que estão na base da organização judiciária francesa, procurando identificar um conjunto de factores que tem vindo a influenciar a sua evolução. A actual organização judiciária francesa foi estabelecida pela lei de 22 de Dezembro de 1958, tendo sido ulteriormente alterada por diversos diplomas. Assim, a actual distribuição territorial dos *Cours d'Appel* corresponde praticamente ao que estava estabelecido aquando da revolução francesa. Na primeira instância, a um conjunto de circunscrições inferiores, sucederam-se um conjunto de jurisdições mais concentradas repartidas em duas categorias: o tribunal de grande instância, que tem competência sobre diversos departamentos administrativos, e o tribunal de instância, com competência sobre vários cantões (o cantão é uma subdivisão dos bairros).

Podemos sublinhar duas ideias relativamente à organização judiciária francesa: a reforma de 1958 manifesta uma vontade de concentrar a função da justiça e que se inscreve numa tendência a que os historiadores têm apelidado de *justice rare*; por outro lado, a carta judiciária revela uma especificidade de divisões judiciárias por referência às divisões administrativas.

Assim, segundo Commaille (1990), o processo de constituição dos territórios da justiça fundamenta-se em várias razões: a política, a social, a técnica, a económica e a institucional.

4.1. A razão política: concentração, delegação e cobertura do território

A organização judiciária francesa é visivelmente influenciada pelo carácter central da sua organização administrativa e pela relação que se estabelece entre o poder político e o poder judiciário. Na verdade, a justiça francesa foi, durante muito tempo, a "justiça do rei" e demorou algum tempo para que a justiça passa-se de altamente "retenue" (uma justiça altamente centralizada, em que o rei era considerado como a fonte de toda a justiça) para uma justiça "déléguée" (uma justiça mais descentralizada, com agentes nomeados pelo rei com a função de aplicar a justiça em seu nome) (Commaille, 1990).

Este tipo de organização judiciária estava marcada por uma tensão entre, num polo, pela submissão ao poder do rei e, no polo oposto, pela independência que os representantes do rei aspiravam ter e que esteve na origem de um "contra-poder" ao poder político instituído.

A justiça francesa, como a portuguesa, em nosso entender, comungam destas caracterísitcas de concentração e de delegação, o que permite a cobertura integra dos territórios nacionais através da primeira instância, ou seja, em França os tribunais de grande instância e de instância e em Portugal as comarcas[7].

4.2. A razão social: entre a concentração e a proximidade

Para Commaille (1990) existem igualmente exigências sociais de justiça, que assumem, por vezes, características contraditórias. Por um lado, assiste-se a uma função simbólica da justiça, traduzida na ideia da justiça como uma "encarnação institucional de uma meta-razão" (1990: 94), o que justifica a concentração do exercício do poder jurisdicional. Contrariamente, também se manifesta a necessidade constante de responder às necessidades concretas da população mediante uma justiça acessível e próxima. De

[7] Como analisaremos no segunod capítulo, ocorreu em Portugal um debate político-legislativo intenso relativo à criação (e posteriormente à extinção) dos tribunais de círculo, inspirados no tribunal de grande instância francês.

acordo com esta concepção, a função da justiça deve partir e participar do social e desenvolver-se a partir da ideia de harmonia social.

Neste plano, a "necessidade da justiça" (1990: 94) não será submetida à racionalização burocrática, pois, aquela necessidade é também uma necessidade social. Segundo a investigação de Rousselet (1957), em 1876, o então Ministro da Justiça francês terá apresentado um projecto de reforma de organização judiciária onde se questionava: "se cada bairro tem uma escola, porque é que também não tem um tribunal? (...)" (in Commaille, 1990: 94). Como a justiça participa da vida social, justifica-se a existência de jurisdições mesmo nas pequenas aglomerações populacionais.

4.3. A razão técnica: "unidade de jurisprudência" e um duplo grau de jurisdição

Não podemos esquecer que a justiça se exerce através de um mecanismo fundamental que é o direito, e o direito constitui o fundamento da organização judiciária. Deste modo, na criação da carta judiciária francesa estiveram presentes dois tipos de preocupação (Commaille, 1990: 96): a coerência entre o direito e a exigência de unidade essencial à representação social do direito; e o controle da aplicação do direito e a legitimidade das instâncias competentes para exercer esse controle.

Estas duas preocupações derivam, por um lado, da estrutura em pirâmide da organização judiciária, em particular, da existência de um duplo grau de jurisdição e, por outro lado, da necessidade de assegurar uma "unidade de jurisprudência" (Commaille, 1990: 96) e de qualificação dos profissionais do foro.

Esta concepção originou alguma polémica, em especial, pelas seguintes razões (Commaille, 1990: 96):

- primeiro, alguns dão mais importância à finalidade social da prática judiciária do que à finalidade jurídica (o que vai no sentido da tendência para a desconcentração/descentralização da justiça);
- segundo, o princípio em vigor desde a revolução francesa sobre a questão do controle de aplicação do direito é o do "l'appel circulaire", princípio que estipula que o segundo controle é confiado a uma jurisdição do mesmo grau, mas com

competência diferente, o que tem suscitado muitas criticas por parte dos vários operadores.

4.4. A razão económica: entre a irracionalidade económica das comarcas sem processos e a proximidade da justiça

A história da organização judiciária francesa é também marcada por várias tentativas de aplicar os métodos de racionalização económica das sociedades industriais à justiça, que se traduziu na supressão e no reagrupamento de jurisdições. Considera-se necessário optimizar, de um ponto de vista quantitativo, a actividade das várias jurisdições, o que se justifica em razão da necessidade em reduzir o chamado "désert judiciaire" (existência de jurisdições sem processos) e de ajustar a organização do território às transformações económicas, demográficas e dos meios de comunicação da sociedade francesa.

Segundo uma nota do Ministério das Finanças francês, este é favorável à "supressão de um número de jurisdições a fim de se reforçar as estruturas judiciais, através de grandes unidades a ser implantadas em locais de concentração económica e demográfica", embora defendendo a "necessidade de manter as estruturas judiciárias próximas dos justiciáveis" (*in* Commaille, 1990: 97).

O carácter de racionalização burocrática do fundamento económico está bem patente na seguinte afirmação de uma nota do Ministério da Justiça, publicada em 1989: "mais tarde, se for possível, tentaremos definir uma estrutura matemática mais precisa e afinada, o mesmo é dizer, um instrumento técnico susceptível de permitir um ajustamento científico permanente da actividade judiciária em função dos diferentes parâmetros demográficos e sócio-económicos" (*in* Commaille, 1990: 97).

4.5. A razão institucional: a distância prestigiante Vs. A banalização da proximidade

A distribuição territorial dos órgãos da justiça, num espaço geográfico, não é independente do interesse dos profissionais do direito e das instituições com eles

relacionadas. Logo, a concentração das instituições judiciárias é do interesse da maioria dos profissionais envolvidos.

Uma justiça de proximidade pode responder à aspiração do reconhecimento social dos magistrados pelos cidadãos, graças, precisamente, a uma certa proximidade e familiaridade. No entanto, a prioridade vai para a valorização da concentração com o recurso a argumentos que derivam da gestão concreta da carreira e da imagem da profissão. Na história da magistratura são frequentes os testemunhos que vão contra a ideia da proximidade, por ela ser desprestigiante para a justiça como um todo (Commaille, 1990: 98).

4.6. Dois modelos em confronto: a concentração ou a justiça de proximidade

A análise das várias razões que influenciam a construção de um modelo de organização judiciária, apresentadas por Jacques Commaille, revela a presença constante de dois modelos que ora se complementam ora se opõem de forma mais radical[8]. Vejamos algumas diferenças, segundo as várias razões distinguidas por Commaille:

[8] A título de exemplo, atente-se ao movimento processual relativo à justiça cível das 10 comarcas que tiveram menos processos entrados em todo o país no ano 2000. Estas comarcas não têm justificação de existência numa perspectiva de racionalidade económica, mas poderão ter a favor da sua sobrevivência razões de natureza política e/ou social. Em comparação, as 10 comarcas que tiveram mais processos cíveis entrados, no mesmo ano de 2000, exigem uma organização judiciária adequada à sua dimensão e ao tipo de litígios predominante.

10 comarcas com mais processos cíveis entrados - 2000		**10 comarcas com menos processos cíveis entrados - 2000**	
Lisboa	147 563	Monchique	58
Porto	33 680	Murça	61
Guimarães	7 169	Vimioso	63
Vila Nova de Gaia	6 569	Portel	67
Braga	6 373	Pampilhosa da Serra	67
Oeiras	5 805	Oleiros	70
Coimbra	5 532	Santa Cruz da Graciosa	72
Sintra	5 161	Alfândega da Fé	73
Loures	5 056	Avis	74
Matosinhos	4 816	Porto Santo	81
Restantes	179 738	Restantes	406 778
Total	407 464	Total	407 464

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça.

Argumentos	Modelos de organização territorial	
	Modelo de concentração	**Modelo de justiça de proximidade**
Razão política	A justiça tem como função exercer o poder soberano do Estado	A justiça participa da ideia de "espírito público" (serviço público)
Razão social	Atende a uma justiça simbólica	Atende a uma justiça de proximidade
Razão técnica	Concepção jurídica forte	Finalidade social do direito
Razão económica	Racionalidade económica	Custo da proximidade do acesso à justiça; custos de manter um símbolo de soberania
Razão institucional	Interesses ligados a uma gestão hierarquizada do corpo de juízes e a um reconhecimento social à distância	Interesses ligados a um funcionamento corporativo da justiça e a um reconhecimento da proximidade e familiaridade

Fonte: Adaptado de Commaille (1990: 99).

O recurso a este conjunto de razões permite sublinhar a pluralidade de lógicas que determinam as tensões existentes e as formas organização e de exercício da justiça.

Em França, tal como em Portugal, a organização judiciária é tributária do modelo de concentração, que atende, no entanto, às razões do modelo de proximidade, mantendo a comarca (em Portugal) e os tribunais de primeira instância (em França), como célula matriz da organização judiciária, bem como mantendo em funcionamento tribunais de comarca sem processos.

5. A desestabilização dos territórios da justiça em França segundo Jacques Commaille[9]

5.1. A opção em França pelo modelo de justiça concentrado

Existem, como analisámos anteriormente, tradicionalmente, duas concepções de políticas de organização judiciária, uma onde os tribunais se encontram organizados de

[9] Esta secção do presente capítulo transcreve parcialmente a reflexão de Commaille (1999) sobre a experiência francesa de organização territorial da justiça.

acordo com o Estado Jacobino, outra onde se encontram "trabalhados" pela sociedade, pelos problemas sociais e pelas necessidades dos cidadãos.

Em França, tal como em muitos outros países, tem-se vindo a verificar um fenómeno de "judicialização" das questões da sociedade e dos debates públicos e um fenómeno de "judicialização da política". O tratamento crescente pelos juizes de casos de corrupção ilustra, de forma particular, este processo. Para além disto, a questão da justiça está cada vez mais no centro da análise política e o modo de exercício da justiça é, de acordo com um relatório do Banco Mundial, um indicador importante para diagnosticar o estado de desenvolvimento da democracia dos países.

O exercício da função da justiça não pode estar associado, de forma exclusiva, ao poder da autoridade política e às elites políticas. Na verdade, um entendimento deste tipo estaria a minorar o que há de essencial na justiça, provocado muitas das vezes pelas transformações da acção pública, que é a sua função reguladora das sociedades, que se concretiza no tratamento de problemas sociais e económicos quotidianos.

Uma análise da evolução das políticas levadas a cabo em matéria de organização judiciária pode constituir uma "ilustração exemplar", pois poderá revelar algumas transformações estruturais, nomeadamente quanto á regulação política, o estatuto do Estado e definição da sua divisão territorial, e as formas de acção pública, onde a função da justiça está inscrita.

Abordar a questão das políticas de organização judiciária, em França, significa ter consciência da tendência pronunciada de um Estado religioso, altamente centralizado, burocrático e institucionalizado.

A reforma de 22 de Dezembro de 1958 é um marco importante para a história da carta judiciária francesa e inscreve-se na definição de institucionalização do Estado em que o território é considerado condição de existência do Estado. Assim, as condições de realização desta reforma constituem uma ilustração daquilo a que o autor chama de "política pública" e correspondem a uma forma particular de exercer a autoridade pública onde o Executivo assume um papel de relevo. Por outro lado, esta reforma da organização judiciária é marcada por uma forte concentração, que, no entanto, teve em conta uma consulta directa de determinados grupos interessados na reforma. Michel Debré, que foi o promotor desta reforma, apoiou-se num grupo de trabalho composto quase exclusivamente

por representantes da magistratura, com o objectivo de tornar mais técnico o processo, de lhe conferir legitimidade e de forma a provocar a adesão das elites profissionais envolvidas.

Contudo, esta reforma não foi isenta de críticas, criticando-se o secretismo em que os trabalhos preparatórios se tinham desenvolvido e argumentando-se alguma precipitação. A estas críticas, Michel Debré respondeu afirmando que "uma justiça independente, uma magistratura digna, as competências e responsabilidades do poder judiciário, não podem ceder perante os grupos de pressão políticos ou sindicatos, pois podem não compreender até que ponto, numa democracia, a autoridade e o prestígio da instituição judiciária constituem uma necessidade social, e que operadores judiciais bem formados e competentes estão conscientes das suas responsabilidades perante a sociedade e a nação" (*in* Commaille, 1999: 244)[10].

Com efeito, esta reforma considerava essencial a reforma da magistratura. "É necessário dotar a França de uma magistratura digna do seu nome e da República", afirmava Michel Debré. Por outro lado, considerava-se essencial ajustar a repartição das jurisdições às evoluções demográficas e económicas. Não podemos esquecer que na história do Estado em França sempre existiu uma tensão entre dois grandes tipos de processos que marcarão a construção do Estado moderno: um processo de democratização, fundado na ideia da importância da representação, e um processo de racionalização. Ora, a reforma de 1958 enquadra-se totalmente no segundo tipo de processo.

A política de organização judiciária levada a cabo pela reforma de 1958 é uma expressão bem viva da política pública, na acepção mais clássica do termo, isto é, na opinião de Commaille, "é uma política construída pelo centro, que se define por textos oficiais, por leis, com referência a uma programa de acção, por sua vez definido pelas autoridades hierarquizadas" (1999: 245).

A reforma de 1958 corresponde a uma visão *top down* de acção pública, na qual a actividade jurídica se reduz a uma formulação da lei como um imperativo. Esta "acção pública substancialista" (1999: 245) pode ser definida, de acordo com Lean-Gustave Padioleau, como "a) submetida à autoridade do legislador e do corpo de funcionários

[10] Michel Debré. 1988. *Trois Républiques pour une France: mémoires*. Vol.2: Agir 1946-1958, Paris : Albin Michel.

competentes que respeitam os usos e o direito, b) onde a acção respeita os grandes princípios normativos (universalismmo, formalismo, etc.) e as exigências da vontade política; c) e que mediante o recurso a raciocínios jurídicos, técnicos e científicos, permitem proteger o interesse geral" (1999: 245).

Ao contrário do que se passou nos E.U.A, a história da organização do território judiciário, em França, sempre foi resistente a uma visão do tipo *bottom up*, isto é, de referências à base social de organização política. No entanto, a defesa dos interesses locais tem vindo a assumir um papel importante no âmbito das políticas de organização judiciária, constituindo o centro do debate entre descentralização e centralização. No entanto, o esquema de acção pública predominante em França faz com que a função da justiça se funde mais num interesse superior da nação, do que em interesses locais.

De acordo com o autor, podemos falar aqui de um modelo de "regulação plurívoca" onde se podem verificar uma multiplicidade de actividades que se desenvolvem do nível local para um nível centralizado. No âmbito destas complexas relações político-institucionais, cada agente reclama a defesa do interesse geral. Neste contexto, a "burocracia da justiça" (1999: 250), ou seja, a administração central do Ministério da Justiça, é um actor privilegiado que faz a gestão dos territórios da justiça em colaboração com os responsáveis por cada jurisdição (1999: 250). Encontramos aqui um "esquema de acção estatocêntrico" (1999: 251), ou um poder burocrático central que assegura a permanência de um poder político jacobino (1999: 251).

Esta acção jurisdicional burocrática pressupõe, por seu turno, uma racionalização da gestão dos meios da justiça, o que provoca uma concentração, sem ter em conta as alterações demográficas e económicas, e uma tecnicização da justiça.

5.2. Os territórios da justiça e os territórios do poder público

As políticas de organização judiciária são consideradas, um pouco por todos os países, como um problema. Alguns autores americanos defendem existir uma certa tensão entre, por um lado, uma concepção centralizada e hierarquizada da organização judiciária e, por outro lado, uma concepção "mais sensível à base local" (1999: 253). Com efeito, consideram que "a centralização do poder político continua a ser uma tendência, mas que a justiça local começa a ocupar uma posição cada vez mais forte" (1999: 253). Esta tensão

evidencia a existência de forças partidárias e de grupos de pressão que têm posições diferentes sobre a função da justiça.

Segundo o autor, é necessário substituir a concepção de um Estado que impõe, de forma unilateral, políticas públicas. Assim, "a acção pública não deve ser mais reduzida à acção dos governos, mas a uma actividade que comporte a intervenção da multiplicidade dos vários actores" (1999: 253). Esta alteração do paradigma do estatuto do Estado, contribuirá para alterar as instituições judiciárias, os instrumentos e as formas de que dispõem para operar, e o que é essencial, a definição dos territórios judiciais.

De acordo com uma concepção descendente do funcionamento político e do exercício do poder, as instituições judiciárias participarão de um esquema de acção tipo *top down*. Este tipo concepção hierarquizada é cada vez mais contestada e deverá passar a ter em conta uma pluralidade de parceiros. As novas formas de operar vão-se afirmando através de uma acção pública caracterizada pela interdependência dos diversos actores. Na verdade, a acção pública tem vindo a ser cada vez mais entendida como "uma acção conjunta que recorre a mecanismos de coordenação cada vez menos hierarquizados e burocratizados" (1999: 254), o que significa que o Estado não deverá desempenhar uma papel tutelar, mas que deverá ter um papel importante de coordenação.

Tem-se vindo a verificar uma reivindicação de ordem territorial-local oposta a uma de ordem estatal funcional. Na verdade, a defesa de um nível supranacional e de um nível local em contraposição a um nível nacional, fez com que tivessem surgido centros de decisão relativamente autónomos, portadores de interesses e de estratégias próprias e que apresentam a capacidade de governar os territórios respectivos. Por outro lado, tendo em conta a natureza dos problemas que se têm vindo a colocar, os territórios institucionalizados, bem como os sistema político, encontram-se actualmente desadaptados.

Assim, falar em território, nos nossos dias, significa ter em conta os problemas sociais. O princípio da territorialidade comunga da concepção de espaço político caracterizado pela estabilidade das suas instituições, mas visa também definir um espaço dinâmico onde há que gerir os problemas públicos tendo em conta a diversidade de problemas, a contingência das soluções e as variações de ordem demográfica (1999: 256).

A justiça é cada vez mais interpelada a dotar a sociedade de instituições mais democratizadas e eficazes. A justiça deverá ser cada vez mais organizada e deverá respeitar, dentro do espaço geográfico, os problemas que se lhe colocam e as realidades sócio-económicas multiformes.

O fenómeno da globalização tem vindo a confrontar o exercício da justiça e a sua organização judiciária com modos de regulação judiciários supra-nacionais, que provocam algum impacto nos territórios tradicionais da justiça. Por outro lado, uma certa tendência para o localismo de determinados problemas públicos, provocou, a partir das décadas de 70-80, uma contextualização e ajustamento da justiça face aos problemas particulares de natureza social e cultural. A justiça é agora requisitada para agir no contexto da *recomposição social, partindo de uma localização das suas intervenções e de uma contratualização* com os parceiros sociais (1999: 257). Estes novos parceiros contribuem para a desestabilização dos territórios tradicionalmente institucionalizados do poder público.

Este conjunto de factores tem vindo a fazer deslocar a questão da territorialização da função da justiça do nível centralizado para um nível local, isto é, segundo Durkheim, de um quadro de "solidariedade mecânica" para uma quadro de "solidariedade orgânica" (1999: 258), caracterizado por sistemas complexos e diferenciados. Assim, a justiça como instituição é obrigada a confrontar-se com o desenvolvimento de "políticas jurisdicionais" de natureza contratual (1999: 258), que admitam a importância dos actores na definição dos problemas locais. Os magistrados passam a agir como "operadores locais" que se confrontam com problemas locais, de acordo com uma lógica localista.

Se as transformações na justiça penal exigem alterações a este nível, as normas de protecção dos menores também constituem um outro exemplo da "territorialização da acção" dos serviços e inscreve a sua acção no âmbito de uma política jurisdicional de cariz negocial.

De facto, a situação difícil em que se encontram os "territórios dos problemas sociais" (1999: 259) tem vindo a fazer pressão sobre os "territórios do poder público". O Ministério do Emprego e da Solidariedade afirmou, em 1998, que " a carta judiciária está hoje profundamente inadaptada às realidades da França urbana" (...) "enquanto que em algumas cidades pequenas existem vários tribunais, outras, com 40 000 ou 50 000

habitantes, estão desprovidas de qualquer instância judiciária" (*in* Commaille, 1999: 259). Contudo, esta referência ao aspecto social, não deve colocar de lado a referência institucional. Estas duas referências em tensão, que coincidem com uma clivagem política esquerda-direita, também se encontra na estrutura institucional da magistratura.

5.3. As novas políticas de territorialização da função da justiça? – pragmatismo social e económico

Neste contexto das políticas de organização judiciária, o Ministério da Justiça francês tem vindo a defender um novo modelo que será dirigido através de uma alto funcionário da DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale). Este novo modelo deverá ter em conta uma doutrina diferente, partindo de uma administração transversal. Os métodos de organização territorial não coincidem com os tradicionais. Na verdade, passa a existir a figura do "pays" que é definida pela DATAR como "um território que apresenta uma coesão geográfica, cultural, económica e social e que exprime uma comunhão de interesses económicos e sociais, bem como as solidariedades recíprocas entre a cidade e o espaço rural" (1999: 261).

A organização judiciária deverá ainda participar de novas estratégias destinadas a desenvolver novas formas de organização espaciais e transversais, designadamente, histórico-geográficas e culturais, diferentes das administrativas.

A "nova cultura" (1999: 261) da DATAR tem vindo a inspirar os procedimentos de trabalho. Na verdade, é notória a vontade de romper com a visão jacobina. A palavra chave para descrever o processo judiciário é pragmatismo social e económico.

6. Que mapa e que organização judiciária para Portugal? – um debate, ainda, limitado

A crise e as reformas da justiça tem sido o ponto de partida, na última década, de muita reflexão, diagnóstico e propostas de soluções. Este ciclo iniciou-se com o estudo sobre a administração da justiça em Portugal, de que se dá conta, designadamente em Santos *et al*. (1996) e prolongou-se em mais de uma dezena de relatórios de investigação e de artigos de investigadores do Observatório Permanente da Justiça, entretanto

contratualizado, desde 1996, com o Ministério da Justiça[11]. No entanto, esse debate estendeu-se a instituições como o Conselho Económico e Social (1999), às revistas das faculdades de direito e dos profissionais do foro, com especial relevo para a Sub Judice e para a Revista do Ministério Público. Mas também haverá que destacar o debate promovido pela Universidade e pela sociedade, de que são bons exemplos os livros coordenados por António Barreto (2000) e por Bacelar Gouveia e Barbas Homem (2001), além das reflexões efectuadas por Pedro Bacelar de Vasconcelos (1996 e 1998).

O debate em Portugal relativamente à organização judiciária tem sido, no entanto, bastante mais limitado. Os estudos empíricos são inexistentes e as reflexões teóricas reduzem-se a um conjunto de artigos que, na maioria das vezes, se limitam a opinar sobre algumas reformas pontuais ou a descrever a evolução do sistema (Costa, 1988; Dias, 2001). Neste ponto, vamos essencialmente analisar os contributos de três autores, com grande experiência da vida judiciária, que têm um papel importante no debate judicial em Portugal: João Correia, Laborinho Lúcio e Cunha Rodrigues.

A identificação do modo como a organização judiciária tem evoluído e os factores que mais influenciam a evolução são fundamentais para se perceber como funciona a nossa justiça. É paradoxal verificar que esta área da justiça é, ao mesmo tempo, uma das mais criticadas e das menos estudadas. Como refere um magistrado judicial:

> *"Em Portugal, nunca se estudou a organização judiciária. Há muitos anos que se fala que é preciso fazer um profundo estudo da organização judiciária, mas eu não conheço ninguém que se tenha dedicado à organização judiciária e tenha feito um estudo. É uma área que não compensa em termos de estudo individual" (Ent. 4 – Juiz). (in Dias, 2001: 64)*

A organização judiciária portuguesa tem resistido à introdução de grandes mudanças, quer no seu funcionamento, quer na sua distribuição geográfica. João Correia (1999: 131) afirma mesmo que "(…) a nossa malha judiciária não sofre alterações de fundo há décadas: as comarcas são ainda as mesmas, os distritos judiciais são os mesmos (o de Évora foi criado pouco antes do 25 de Abril) e a efémera inovação dos Tribunais de Círculo sofreu as resistências que os mataram quando ainda davam os primeiros passos. No

[11] O actual contrato prolonga-se até ao final de 2004.

essencial, pode ousar dizer-se que a nossa estrutura judiciária remonta a 1840". A descrição inscrita no livro de José Reinaldo da Lima Lopes, referente à descrição do sistema judicial no Antigo Regime (implementado no reinado de D. João II) pressupõe uma orgânica do sistema judicial onde se detectam as raízes do actual sistema[12].

> *"É nesse reinado que se cria o Desembargo do Paço, o grande órgão da administração da justiça: um Conselho de Justiça, que administra todos os outros tribunais, nomeia juízes, corregedores e desembargadores. Ao lado dele estão os altos tribunais do reino: em primeiro lugar a Casa de Suplicação de Lisboa; em segundo lugar a Mesa de Consciência e Ordens (...) Havia outros tribunais intermediários, chamados relações: a Relação do Porto (criada em 1580) (...) As relações eram os tribunais ordinários de apelação ou recurso, de modo geral. Abaixo das relações havia os Ouvidores-gerais, e abaixo destes os juízes ordinários (juízes das câmaras) ou juízes de fora, conforme o caso" (Lopes, 2000: 260).*

A evolução da organização do sistema judicial português parece, deste modo, manter uma linha de continuidade histórica, sendo das instituições que mais tem resistido às transformações sociais, em parte porque apenas se destinavam a julgar as classes mais baixas, e por isso de pouca importância para o poder político, em parte porque sempre se foram adaptando aos sucessivos regimes políticos, sem os questionar nem afrontar. Assim, as principais dificuldades do sistema judicial, neste contexto, prendem-se com o seu progressivo desajustamento histórico-social, que se deve, entre outras razões: ao desenvolvimento desigual dos meios rurais e urbanos; ao não acompanhamento das transformações ocorridas ao nível social, económico e laboral; à pouca prioridade atribuída ao poder judicial por parte dos decisores políticos; ao não acompanhamento da oferta do sistema face ao aumento da procura de tutela judicial; à não introdução de mecanismos de desjudicialização e de resolução alternativa de conflitos; e à estagnação da evolução da formação dos juristas, quer nas faculdades de Direito, quer, posteriormente, no Centro de Estudos Judiciários (Dias, 2001: 65).

[12] Ver sobre a evolução histórica do sistema judicial os trabalhos publicados por António Hespanha (1993 e 1997).

João Correia, no artigo atrás referido, afirma que o aumento da litigiosidade observado, em especial nas últimas duas décadas, tem sido acompanhado "pelo aumento proporcional dos que servem a justiça, ou seja, o número de magistrados, advogados e oficiais de justiça mantém-se adequado à dimensão de pleitos judiciais" (1999: 129). Esta proporcionalidade é, ainda, mais visível nos grandes centros urbanos, onde, à partida, a concentração de meios humanos e materiais não justificaria a actual distribuição e pendência de processos por juiz[13]. Ainda mais quando se tem assistido a alterações constantes do direito adjectivo, com vista a proporcionar uma maior celeridade e simplificação processual, "às vezes com sacrifício das garantias processuais dos cidadãos" (1999: 129-130).

Não existia na nossa estrutura judiciária, segundo João Correia, uma diferenciação entre os tribunais instalados em pequenos e médios centros urbanos e os meios rurais, assim como, no grandes centros urbanos, se verificou uma separação entre a natureza e dimensão do conflito e a organização judiciária existente. Deste modo, temos verificado que os tribunais não têm sabido acompanhar "o desenvolvimento e, as mais vezes são, mesmo, factor de desaceleração desse desenvolvimento face à ineficácia progressiva do serviço da justiça" (1999: 131). Este desajustamento acelerado, que atingiu principalmente as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, é devido a um conjunto de factores negativos que actuam de forma complementar (Correia, 1999: 132):

a) a inadequada malha judiciária na 1ª instância nos grandes centros urbanos;
b) a ausência total de uma 2ª instância sobre a matéria de facto;
c) a inexistência de meios racionais, operantes e eficazes de organização administrativa e financeira de apoio à actividade judiciária;
d) a inexistência de meios materiais, como por exemplo de pequenos tribunais disseminados nos grandes centros urbanos com competência para a pequena litigiosidade cível, penal, contravencional e contraordenacional;
e) a resistência da direcção política do poder judicial a todas as transformações e reformas;

[13] "Os instrumentos operativos da justiça são os suficientes, no plano estritamente humano, para alcançarmos uma justiça célere, dignificada socialmente e tecnicamente apetrechada" (Correia, 1999: 130).

f) a ausência de estímulos e adequados critérios de progressão na carreira dos oficiais de justiça, sem esquecer a ausência de formação permanente e de uma adequada cultura cívica.

A recente Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, que será analisada no capítulo seguinte, merece igualmente um conjunto de comentários da parte de João Correia. Segundo a sua análise, "deste conjunto de normas facilmente se conclui que o legislador nem é claro nem é coerente" (1999: 133). E não considera clara nem vislumbra qualquer justificação legal para a existência de tribunais de competência especializada.

Entre as razões invocadas estão o volume e a complexidade dos processos, para a criação de varas cíveis ou criminais, ou seja, tribunais de competência específica, ou o volume e a natureza do serviço de vários tribunais na mesma comarca. "Mas, se é verdade que os Tribunais de Família, de Menores, de Execução de Penas, por exemplo devem a sua criação a tais critérios (volume, complexidade e natureza do serviço), os Tribunais do Trabalho, do Comércio e os Marítimos acabam por dever a sua criação à imperiosa autonomia do direito substantivo e ao afastamento tendencial do direito civil e dos quadros científicos de referência, que permitiam a subsistência da competência material na jurisdição especializada" (1999: 135).

Caso particularmente abordado pelo autor é o dos Tribunais de Trabalho, visto na sua evolução histórica até atingir, nos nossos dias, a dignidade das restantes áreas do direito. "As causas profundas da especialização das questões laborais e da segurança social (...) são, ao mesmo tempo e no mesmo sentido, esforçadas pelo suporte de um direito adjectivo especializado face ao direito processual civil (...) por outro lado, o relevo político e social das questões laborais e o número de conflitos levados ao contencioso judicial imprimem uma justificação diferente, qualitativa e quantitativamente diversa, para o destaque desta especialização perante a jurisdição comum ou genérica" (1999: 136-137). Já os Tribunais de Comércio e os Marítimos devem a sua instalação ao primado da especialização que começou a imperar na nossa malha judiciária.

E perante uma "complexidade crescente das relações humanas, a internacionalização do direito, a interacção das diversas ordens jurídicas", a par de um horizonte ainda mais intenso "provindo do inesgotável mundo da informação jurídica, das bases de dados, do correio electrónico, da internet (...) que inelutavelmente nos empurra

para a diferenciação e a especialização" há que exigir que as instituições sejam dotadas "de ductilidade e plasticidade, o que, convenhamos, é incompatível com opções rigoristas, formalistas e ritualistas que estão mais preocupadas com a autoridade de quem decide do que com a justeza e adequação da decisão" (1999: 137).

Assim, João Correia acaba por concluir que a organização judiciária é incapaz de satisfazer a procura, quer em termos qualitativos quer em termos quantitativos, demonstrando que o actual modelo tem poucas preocupações democráticas. "Por agora, deveremos concluir pela inexorável e imparável caminhada para a especialização, mas, paradoxalmente, sem permitir que se perca a visão humanista do conjunto o que implicará, numa justiça de futuro, que os juízes e os advogados sejam, cada vez mais assessorados por técnicos que não têm poder de decidir e que a participação de não magistrados nas decisões se vá generalizando" (1999: 138).

Laborinho Lúcio (2002) escreveu recentemente um artigo onde analisa, entre outros temas, a evolução do sistema judicial português e as transformações que tem ocorrido. O autor começa por referir que nunca foram tantas as medidas, os projectos e as reformas para conferir ao sistema judicial uma imagem de maior credibilidade e eficácia. Por outro lado, talvez também nunca tenham sido tantas as críticas, as suspeições e tão profunda a descrença no sistema, o que contribuiu para o aprofundamento de um sentimento de crise (2002: 7).

Laborinho Lúcio procurou analisar, fora do sistema judicial, o que mudou e qual o sentido dessa mudança, assim como tentou aperceber-se do que não mudou, na tentativa de descortinar se não está "numa equívoca estabilização de velhas opções parte da resposta para a incapacidade revelada para absorver positivamente o conjunto vasto de medidas entretanto adoptadas" (2002: 8).

De acordo com o autor, o modelo de gestão de qualquer sistema de justiça deve ser coerente, apto a promover, sem conflitos internos, uma política de justiça traçada a partir de da intervenção comprometida de todos os sectores que intervêm no sistema, mas também, acompanhada na sua execução pelo envolvimento responsável desses sectores.

Laborinho Lúcio, na avaliação dos avanços e recuos reformistas, é da opinião que "um bom exemplo de intervenção de uma política coerentemente definida está na extinção dos *tribunais de círculo* que o futuro, certamente, com outra designação, virá a restaurar,

desde logo para permitir dar verdadeiro sentido aos recentes *julgados de paz* e permitir caminhar para a consideração de futuros *tribunais municipais* que, no limite, venham a absorver estes e a ocupar, com alterações quanto à competência em razão da matéria, o espaço próprio do tribunal de comarca" (2002: 13). No caso de se enveredar por este caminho, Laborinho Lúcio entende que isto significará "continuar a olhar a Justiça, agora em acção, como uma mesma realidade em todas as suas manifestações, chamando o sistema, sem distinção, tanto a decidir o mais como a julgar o menos, do mesmo passo que se não oferece, para os casos mais complexos e de valor, social ou material, mais elevado, uma resposta diferenciada, justificada, exactamente, porque também razões de natureza estratégica aconselham aí a diferença" (2002: 13-14).

O autor entende que os tribunais de círculo e a própria concepção do círculo judicial obedeciam a uma orientação política por força da qual era imperioso criar, ao nível da instância "uma *área de excelência*" que fosse apta, em termos de qualidade e de eficácia, a responder nas situações de maior significado individual ou social. Era uma solução que "pretendia aproximar a gestão e a estratégia" e, se por razões várias tal solução não foi capaz de cumprir os objectivos que estiveram na base da sua criação, a verdade é que não se desistiu da solução quando os seus efeitos positivos se começaram a manifestar e quando surgiram as mais significativas manifestações de apoio à sua adopção, a justificar "a persistência numa política de mudança que aquela medida protagonizava" (2002: 14). A repartição das competências na parte residual, quantitativamente mais expressiva, estaria a cargo dos tribunais de comarca e dos tribunais municipais, ou julgados de paz, assim como a outros mecanismos de resolução de litígios, de cariz informal.

É fundamental, na perspectiva de Laborinho Lúcio, uma visão que abarque o sistema no seu todo, de modo a fazer coexistir eficazmente uma diversificado sistema formal de justiça com soluções informais, designadamente a mediação e a arbitragem, concebidas não como sistema ou modelo alternativo, mas sim como "elementos outros, componentes, todavia, do mesmo e único sistema de Justiça marcado, assim, pela diversidade" (2002: 14). Por razões idênticas é urgente intervir na formação de magistrados e de advogados, mas de forma correctiva, "na decorrência de uma política previamente definida, inspirada numa clara definição dos objectivos a atingir, e não através de alterações pontuais, de necessidade mais intuída do que comprovada e de oportunidade

mais desejada do que demonstrada" (2002: 14). O autor entende que esta constitui uma área muito sensível, "na qual a urgência em intervir não poderá dispensar uma preparação cuidada, hábil a alicerçar um modelo de formação estável, capaz de dar resposta a um vasto e complexo conjunto de solicitações" (2002: 14).

Laborinho Lúcio alerta, ainda, para a necessidade de que questões de eficácia, às quais reconhece importância, não releguem para segundo plano outras, consideradas "verdadeiras exigências de Justiça e de respeito por direitos fundamentais" (2002: 15), tais como as relativas à justiça criminal, ao sistema prisional, à política de reinserção social, à justiça de crianças e jovens, à justiça laboral, entre muitas outras.

Laborinho Lúcio enunciou um conjunto de temas sobre os quais é necessário intervir: "o acesso à profissão de advogado, eventualmente através do exercício, durante três ou mais anos da de solicitador, revisto o estatuto e o mandato deste, e mediante prestação de provas tanto de acesso como finais; do acesso ao direito e à Justiça, garantindo-o como direito fundamental e fazendo-o acompanhar da correspondente responsabilidade de evitar o abuso de litigância; do reequacionamento da previsão e aplicação do princípio da oportunidade em processo penal; da responsabilidade do magistrado judicial e do Ministério Público por actos praticados no exercício das suas funções; do critério e do modelo de progressão na carreira de magistrados; da interpenetração das magistraturas, baseada no princípio de duas magistraturas uma carreira; e, noutra perspectiva, da privatização do notariado, revigorando o seu estatuto como «juiz» do não contencioso" (2002: 15).

Em todos estes temas Laborinho Lúcio adivinha a necessidade de uma "co-responsabilização na execução e, obviamente, de um acompanhamento rigoroso e continuado da sua prática", o que implica uma "gestão global e única onde se dê coerência às políticas de intervenção, se ditem regras comuns para o seu cumprimento e se assumam, solidariamente, as correspondentes responsabilidades" (2002: 16).

Laborinho Lúcio termina, referindo que já não estamos no tempo das pequenas medidas e que não é de seguir a ideia de acordo com a qual são as pequenas alterações as que, lentamente, vão responder às exigências de hoje. Na sua perspectiva, "o actual sistema esgotou-se. É preciso outro. Finalmente, por ser parte estratégica do Estado, importa elevar

a Justiça ao plano das prioridades da acção governativa sem o que o tempo continuará, então, a ser ainda o das pequenas medidas...” (2002: 16).

O contributo de Cunha Rodrigues (1999), através de um artigo publicado na revista Sub Judice, vai no sentido de uma reflexão teórica sobre as características que devem incorporar um conceito de justiça renovado e adaptado às recentes transformações ocorridas na sociedade. Depois de efectuar uma análise sobre a evolução do sentido de justiça, da construção das várias gerações de direitos e da reformulação da noção de cidadania, com a respectiva influencia no crescimento indiscriminado e indiferenciado da tutela judicial, o autor caminha em direcção a uma nova concepção de justiça que pressupõe a integração de sete objectivos: leveza, visibilidade, comunicabilidade, rapidez, exactidão, consistência e multiplicidade.

A *leveza* diz respeito à integração cultural e à necessária plasticidade da justiça, capaz de permitir que esta interaja com a comunidade. “A previsão de modos extrajudiciais de regulação e a reserva para os tribunais de casos graves de antijuridicidade é uma das metas (...) implica também o reexame das formas processuais e da própria retórica dos actos” (Rodrigues, 1999: 38). Passa pela simplificação e informalização dos procedimentos, bem como pela assunção de um novo papel por parte dos cidadãos, independentemente da sua formação profissional. Nesta concepção, os “problemas da legitimidade, do saber e da oralidade tornam-se fulcrais para a configuração dos órgãos e do processo” (1999: 38). Na legitimidade, em certos casos, pode recorrer-se ao júri ou a um tribunal misto, enquanto outros, devido à sua complexidade, exigirão a presença de juízes profissionais que detenham um outro saber. A oralidade introduz uma nova concepção de processo, onde o juiz ocupa um lugar de destaque e onde o controlo é efectuado por duas vias: “o democrático, pela publicidade, pela imediação e pela concentração dos actos, e o técnico, pela utilização de novas tecnologias que permitam, como regra, o registo da prova e a transcrição da gravação” (1999: 38).

A *visibilidade* é o segundo objectivo prosseguido. A visibilidade é o oposto da tradição judicial, baseada no distanciamento, hermetismo e ocultação, impondo a utilização d novas formas de afirmação de poder e de capacidade de decisão. A democratização do poder e do saber implicam o questionamento dos rituais que compunham a imagem de justiça e dos seus operadores. Hoje em dia, “a justiça tem de expor-se e não confiar em

auras de poder e intocabilidade que são tão efémeras e contingentes quanto os movimentos de opinião e os estereótipos em que se alimentam" (1999: 38).

O terceiro objectivo proposto por Cunha Rodrigues, para reformular a justiça, é a *comunicabilidade*. Neste, pretende-se que a justiça seja capaz de informar e explicar, "não devendo os tribunais exonerar-se do dever de tornar acessíveis e compreendidas as suas decisões, o seu processo e os seus tempos de resposta (...) e a mediação nem sempre é capaz de suprir defeitos congénitos da mensagem e que a justiça tem de saber comunicar" (1999: 39), não devendo assim este papel estar a cargo dos meios de comunicação. Por várias razões, hoje existe uma interacção crescente entre justiça e comunicação social susceptível de criar fenómenos recíprocos de influência. Neste sentido, a "mediatização da justiça é, hoje, um verdadeiro pressuposto cultural mas tem conhecidos riscos[14].

A resolução do processo em tempo razoável, ou seja, com *rapidez*, é o quarto objectivo. Enquanto uma justiça lenta e pesada se torna incapaz de julgar, a celeridade desejada "tem, no entanto, de se apoiar na desformalização, na oralidade, no uso criterioso das novas tecnologias e em formas actualizadas de organização e de métodos (...) convocando para o sistema de justiça novos tipos profissionais, nomeadamente de administradores, gestores e engenheiros de sistemas" (1999: 40). Com esta estratégia procura-se avaliar os tempos de resposta do sistema e eliminar os tempos mortos e actos sobrepostos.

A *exactidão* é o quinto objectivo identificado por Cunha Rodrigues. Este conceito é essencial à adesão e ao reconhecimento e, "em sectores auxiliares e executivos, (...) [permite] introduzir instrumentos de alta fiabilidade, potenciando o trabalho dos magistrados.(...) Do mesmo modo, a assistência de assessores técnicos deverá estar presente em áreas de maior complexidade, por forma a reforçar a qualidade das decisões e a diluir a tensão entre generalistas e especialistas" (1999: 40). Este processo permite ainda

[14] Cunha Rodrigues enuncia os seguintes riscos (1999: 39): o de, pelo «excesso de informação» sugerir uma dimensão totalizante dos factos e poder estigmatizar grupos ou classes sociais, gerando, nuns casos, sentimentos de indignação e, noutros, de indignidade; o de «sofisticar» o escândalo e o conflito, amplificando a importância ou a gravidade dos factos e ocasionando fractura entre opinião pública e realidade; o de sobrepenalizar os arguidos; o de ampliar a espectacularidade da audiência, produzindo sentimentos contraditórios de absolutização e de trivialização da justiça; o de banalizar os *modi operandi* dos delinquentes, levando a fenómenos de adesão e mimetismo da violência e do crime; o de converter os espectadores, ouvintes ou leitores em tribunal de opinião, influenciando a produção das provas e o julgamento pelas expectativas de opinião sobre a atitude ou a decisão dos tribunais; enfim, o de utilizar uma linguagem nem sempre ajustada à racionalidade do discurso jurídico.

prevenir a adopção, pelos magistrados, de visões desintegradoras da realidade devido à sobreespecialização.

A *consistência* é o sexto dos objectivos do novo modelo de justiça. Neste, a preocupação fundamental do autor dirige-se à necessidade de retomar o conceito de independência de poderes na busca de uma síntese em que a independência e a eficácia sejam garantidas. O incumprimento das funções simbólicas, a produção de discursos deslegitimidadores, a fragmentação dos sistemas operativos e o confronto de poderes fora da lógica do processo são, segundo o autor, responsáveis por parte das dificuldades actuais. "A hierarquia deve construir-se segundo lógicas de coincidência entre poder directivo e poder disciplinar. Impõe-se, por todas estas razões, uma nova racionalidade geradora de elevadas e objectivas expectativas de independência e eficácia" (1999: 40).

Por último objectivo, temos a *multiplicidade*. Cunha Rodrigues utiliza este conceito numa perspectiva mais sociológica, ou seja, a coexistência de uma pluralidade de instâncias de justiça. "Coexistem, na sociedade, variadas esferas com os seus distintos objectivos, regras, processos, valores e equilíbrios. Cada uma valoriza aspectos particulares e cultiva a sua própria visão da sociedade ideal. A esta diversidade deverá sempre corresponder uma *multiplicidade de justiças*, interpretadas como modo de valorar o justo e a alteridade" (1999: 40). Esta visão perspectiva igualmente a utilização de uma pluralidade de linguagens, que o direito deve respeitar e ser sensível às suas diferenças, limitando-se a procurar harmonizar e regular os valores que lhe são inerentes. Esta visão permite, finalmente, a expansão da auto-regulação que "reforçará a eficácia da lei e a legitimidade dos órgãos de composição de conflitos e alargará a pluralidade de fontes, evitando a estratificação do sistema jurídico" (1999: 41).

A concretização destes objectivos é um projecto de difícil concretização, pois, como afirma o autor, "é mais fácil mudar as leis do que as mentalidades. (...) A sua reconstrução [do sistema judicial] tem de obedecer a estes pressupostos e evitar intuições menos informadas que poderiam traduzir-se em novas formas de burocracia, porventura mais operativas mas inevitavelmente mais distanciadas da realidade" (1999: 41).

Os sete objectivos enunciados por Cunha Rodrigues para a reforma da justiça são, naturalmente, também sete desafios que têm de ser acolhidos no debate e na reflexão da reforma da organização judiciária.

7. Conclusões

O debate para uma reforma da organização judiciária tem necessariamente que ter em consideração, por um lado, as funções que os tribunais desempenham e, por outro, uma visão integrada do sistema de resolução de litígios. Além disso, a composição e os objectivos da política pública de justiça no que se refere aos vários tipos de reforma da administração da justiça (aumento quantitativo dos recursos; "tecnocrático e gestionário"; inovação e tecnologia; e desenvolvimento de meios alternativos) será fundamental para a definição da nova carta judiciária e das reformas a efectuar na organização judiciária.

Os tribunais desempenham nas sociedades contemporâneas diferentes tipos de funções. Distinguimos as três principais: funções instrumentais, funções políticas, funções simbólicas. Em sociedades complexas e funcionalmente diferenciadas as funções instrumentais, entre as quais a resolução de litígios, o controle social, a administração e a criação do direito, são as que são especificamente atribuídas a um dado campo de actuação social e que se dizem cumpridas quando o referido campo opera eficazmente dentro dos seus limites funcionais. As funções políticas são aquelas através das quais os campos sectoriais de actuação social contribuem para a manutenção do sistema político. Finalmente, as funções simbólicas, são o conjunto das orientações sociais com que os diferentes campos de actuação social contribuem para a manutenção ou destruição do sistema social no seu conjunto.

A concepção de um sistema integrado ou composto dos meios de resolução de litígios influencia, por sua vez, a organização judiciária na medida em que a distribuição territorial dos tribunais deve ter em consideração a organização territorial das formas não judiciais de resolução de litígios. A pedra de toque de um novo modelo de administração de justiça é a consequente criação de um sistema integrado ou composto de resolução de litígios que assente na promoção do acesso ao direito pelos cidadãos e permita vencer as barreiras sociais, económicas e culturais que obstem à sua resolução.

Neste sistema de resolução de litígios que os Estados e as sociedades estão a construir reconfiguram-se as funções do Estado e da sociedade civil, desenvolvem-se as parcerias entre o público, a comunidade e eventualmente o mercado e assume-se um novo modelo de justiça, ou seja, um sistema integrado ou composto de resolução de litígios, em que a pluralidade dos ADR (RAL) tanto podem consistir em alternativas aos tribunais

judiciais (resolvem litígios que os tribunais também dirimem)[15] ou antes um seu complemento (para os litígios que nunca chegariam a tribunal)[16] ou, ainda, um seu substituto (a transferência de competências de resolução de litígios dos tribunais para estes meios). Esse novo sistema pode ser representado por uma pirâmide em que teremos, na base, os mecanismos de autocomposição, no seu vértice, os tribunais e na zona intermédia a panóplia de meios de RAL que o Estado e a sociedade conseguem gerar.

A juntar às funções desempenhadas pelos tribunais e aos meios existentes de resolução de litígios, a organização judiciária é ainda influenciada pelo conjunto de razões identificadas por Jacques Commaille (1990), designadamente as políticas (soberania Vs. serviço público), as sociais (concentração Vs. proximidade), as técnicas (finalidade jurídica Vs. finalidade social), as institucionais ((hierarquia Vs. proximidade) e as económicas (racionalidade económica Vs. custos da representação simbólica e da proximidade). Daí a organização judiciária variar entre dois modelos, o da concentração e da proximidade aos cidadãos, podendo, numa escala larga de dois extremos, ser construído modelo híbrido em que os distintos factores envolvidos oscilam em termos de importância consoante as opções políticas.

A história da organização do território judiciário, em França, sempre foi resistente a uma visão do tipo *bottom up*, isto é, de referências à base social de organização política, optando, à imagem do que sucede igualmente em Portugal, por uma política *top down*. No entanto, a defesa dos interesses locais tem vindo a assumir um papel importante no âmbito das políticas de organização judiciária, constituindo o centro do debate entre descentralização e centralização. No entanto, o esquema de acção pública predominante em França faz com que a função da justiça se funda mais num interesse superior da nação, do que em interesses locais. De acordo com Jacques Commaille, podemos falar aqui de um modelo de "regulação plurívoca" onde se podem verificar uma multiplicidade de actividades que se desenvolvem do nível local para um nível centralizado. No âmbito

[15] Segundo Ietswaart (1993: 172), qualificar como desjudicialização *les alternatives à la justice* em matéria de consumo, é um excesso, dado que os litígios de consumo não têm praticamente acesso aos tribunais, nem em França, nem em qualquer outro lado. Pedroso e Cruz (2000) e Pedroso (2001) demonstram que os centros de arbitragem de conflitos de consumo em Portugal não são alternativa aos tribunais, mas sim uma forma de acesso à justiça da procura suprimida, ou seja, dos conflitos de consumo que nunca chegariam a tribunal.

[16] A RAL, na sua função complementar ao sistema judicial, resolve litígios que também podem ser resolvidos em tribunal, funcionando, assim, como alternativa aos tribunais para a conflitualidade que aí não chega, e, ainda, como primeira instância sociológica e/ou legal de um litígio que pode chegar ao tribunal, em segunda instância.

destas complexas relações político-institucionais, cada agente reclama a defesa do interesse geral. Neste contexto, a "burocracia da justiça", ou seja, a administração central do Ministério da Justiça francês é um actor privilegiado que faz a gestão dos territórios da justiça em colaboração com os responsáveis por cada jurisdição.

Esta acção jurisdicional burocrática pressupõe, por seu turno, uma racionalização da gestão dos meios da justiça, o que provoca uma concentração, sem ter em conta as alterações demográficas e económicas, e uma tecnicização da justiça. No entanto, a reflexão sobre uma nova organização judiciária deverá, ainda, acolher novas estratégias destinadas a desenvolver novas formas de organização espaciais e transversais, designadamente, histórico-geográficas e culturais, diferentes das administrativas. A palavra chave para desenvolver um novo processo de reforma da organização judiciária é o pragmatismo social e económico.

O debate em Portugal relativamente à organização judiciária tem sido bastante limitado. Os estudos empíricos são inexistentes e as reflexões teóricas reduzem-se a um conjunto de artigos que, na maioria das vezes, se limitam a opinar sobre algumas reformas pontuais ou a descrever a evolução do sistema. Paradoxalmente, verificamos que esta área da justiça é, ao mesmo tempo, uma das mais criticadas e das menos estudadas. Regista-se, assim, que a organização judiciária portuguesa tem resistido à introdução de grandes mudanças, quer no seu funcionamento, quer na sua distribuição geográfica, mantendo uma estabilidade oposta à instabilidade do seu desempenho.

Os contributos dos três autores seleccionados adoptam posições coincidentes na defesa da actual inadequação do modelo de organização judiciária. João Correia afirma que a actual desadequação da organização judiciária é consequência e causa de um desajustamento acelerado com a evolução política, económica, social, demográfica e cultural da sociedade. Assim, João Correia acaba por concluir que a actual organização judiciária é incapaz de satisfazer a procura, designadamente em Lisboa, quer em termos qualitativos quer em termos quantitativos, concluindo pela inexorável caminhada para a especialização.

Laborinho Lúcio refere que nunca foram tantas as medidas, os projectos e as reformas para conferir ao sistema judicial uma imagem de maior credibilidade e eficácia. Por outro lado, talvez também nunca tenham sido tantas as críticas, as suspeições e tão

profunda a descrença no sistema, o que contribuiu para o aprofundamento de um sentimento de crise. O futuro trará, segundo o autor, a restauração dos tribunais de círculo, com este ou outro nome, desde logo para dar sentido "aos recentes *julgados de paz* e permitir caminhar para a consideração de futuros *tribunais municipais* que, no limite, venham a absorver estes e a ocupar, com alterações quanto à competência em razão da matéria, o espaço próprio do tribunal de comarca" (2002: 13). O autor entende que os tribunais de círculo e a própria concepção do círculo judicial obedeciam a uma orientação política por força da qual era imperioso criar, ao nível da instância "uma *área de excelência*" que fosse apta, em termos de qualidade e de eficácia, a responder nas situações de maior significado individual ou social. A repartição das competências na parte residual, quantitativamente mais expressiva, estaria a cargo dos tribunais de comarca e dos tribunais municipais, ou julgados de paz, assim como a outros mecanismos de resolução de litígios, de cariz informal.

A reforma defendida por este autor norteia-se por uma estratégia que considere o sistema no seu todo, de modo a fazer coexistir eficazmente uma diversificado sistema formal de justiça com soluções informais, designadamente a mediação e a arbitragem, concebidas não como sistema ou modelo alternativo, mas sim como "elementos outros, componentes, todavia, do mesmo e único sistema de Justiça marcado, assim, pela diversidade"

As transformações ocorridas na sociedade e, em particular, na justiça levam, por sua vez, Cunha Rodrigues a defender uma reforma do sistema judicial e, em sequência, da organização judiciária, balizada por setes princípios ou objectivos que constituem, no seu conjunto, uma nova concepção de justiça: leveza (meios judiciais e não judiciais, participação dos cidadãos, simplificação, oralidade), visibilidade (transparência, proximidade, novos modos de decisão), comunicabilidade (informar e comunicar com os cidadãos e meios de comunicação social), rapidez (gestão, oralidade, informalização, novas tecnologias), exactidão (sectores auxiliares e executivos, assessorias técnicas), consistência (garantia de independência, eficácia) e multiplicidade (pluralidade de instâncias de justiça ou sistema plural e integrado de resolução de litígios). Esta nova concepção de justiça, que parte do modelo actualmente vigente, pressupõe, principalmente, uma mudança de mentalidade e um esforço colectivo dos actores envolvidos.

Em jeito de conclusão final, podemos afirmar, seguindo a formulação de Jacques Commaille (1999), que a justiça é cada vez mais interpelada a dotar a sociedade de instituições mais democráticas e eficazes. A justiça deverá, por conseguinte, ser cada vez mais organizada e deverá respeitar, dentro do espaço geográfico, os problemas que se lhe colocam e as realidades sócio-económicas multiformes.

Capítulo II

A evolução da organização judiciária em Portugal (1974 a 2001): as rupturas e as continuidades das políticas e do(s) discurso(s) político(s) do(s) legislador(es)

1. Introdução

A organização judiciária em Portugal resistiu (e resiste), há muito tempo, às transformações políticas, sociais e económicas, mantendo uma linha de continuidade histórica. "Seria obviamente excessivo dizer-se que o processo de democratização não trouxe modificações importantes à organização e funcionamento do sistema judicial. Em retrospectiva, a mais notável dessas rupturas parece ser o elevado grau de independência externa de que o poder judicial veio a dispor em Portugal. Mas (...) esta ruptura institucional foi a melhor forma encontrada para favorecer uma continuidade política e sociológica fundamental: a de um entendimento estrutural entre elites políticas e elites judiciais no sentido da "despolitização da justiça" e da "desjudicialização da política" (Magalhães, 1995: 67).

A esta continuidade política e sociológica do poder judicial no processo de transição e consolidação do estado de direito, correspondeu também, apesar das transformações políticas, sociais e económicas decorrentes dos processos de transição para a democracia nos anos setenta e de entrada na Comunidade Económica Europeia nos anos oitenta, uma continuidade na organização judiciária em Portugal. Como já referimos, no essencial pode ousar-se dizer-se que a nossa estrutura judiciária remonta a 1840" (Correia, 1999: 132)

Assim, a carta judiciária, apesar das alterações efectuadas desde 1974, apresenta uma inadequação à realidade económica e social devido, entre outras causas, ao desigual desenvolvimento dos meios rurais e urbanos e à especificidade das situações em Lisboa e Porto onde se concentra a maioria da litigação, ao não acompanhamento das

transformações ocorridas a nível social e económico, à falta de prioridade dispensada ao poder judicial pelo poder político, ao não acompanhamento da oferta dos tribunais perante o aumento exponencial da procura de tutela judicial, ou, ainda, a quase ausência de mecanismos de desjudicialização e de resolução alternativa de conflitos, bem como a estagnação na educação e formação legal devido à proliferação das licenciaturas em Direito. Esta situação agrava-se a partir do final dos anos oitenta e início da década de noventa, com a explosão de litigação relacionada com a cobrança de dividas que chega ao sistema judicial.

O estudo da organização judiciária, em Portugal, a partir de 1974, permite-nos identificar três períodos. O primeiro de 1974 a 1984, ou seja, o da transição e consolidação do Estado de direito, em que se procedeu às reformas judiciárias, necessárias à dignificação e democratização do poder judicial e ao corte com o sistema judicial vigente durante o Estado Novo. O segundo período, vai de 1985 a 1995, acompanha a década em que o PSD foi o partido maioritário e constitui Governo da Republica e é dominado pela controvérsia sobre o tribunal de círculo e a crescente desadaptação dos tribunais ao crescimento exponencial da procura. O terceiro período decorre de 1996 até à actualidade. Nesta última fase, num primeiro momento houve a tentativa de adaptação da oferta de justiça à procura crescente, através da disponibilização de mais meios físicos e humanos e do reforço da informatização. Num segundo momento há a luta contra as tendências e a incorporação na política pública de justiça das ideias da simplificação processual e da desjudicialização.

A nossa análise privilegia o estudo das exposições de motivos das propostas de leis, dos preâmbulos dos decretos-leis, dos debates na Assembleia da República e as organizações dos profissionais do foro, dado que é nosso objectivo principal, neste estudo, captar as rupturas e as continuidades das políticas e dos seus discursos sobre a organização da justiça no território, ou seja, sobre a organização judiciária em Portugal.

2. A evolução da organização judiciária de 1974 a 1984: a adaptação à democracia

2.1. O contexto da continuidade e da mudança

No tempo que se seguiu ao 25 de Abril de 1974, como bem demonstra Magalhães (1995: 66), "apenas se acautelou de conciliar duas exigências: a continuidade funcional da administração da justiça e a sintonia mínima com a nova ordem democrática". Só no período que decorreu entre 1976 e 1984 se desenhou e implementou a futura arquitectura judicial, que se manteve, com algumas alterações, até aos dias de hoje.

António Cluny (1992: 136) enumera, na sua opinião, as quatro grandes mudanças de adaptação do poder judicial à democracia registadas neste período: a autonomia das magistraturas em relação ao poder político governamental; a separação das carreiras, com o reconhecimento da autonomia do Ministério Público face à magistratura judicial e ao Governo; o acesso das mulheres à magistratura, logo a seguir ao 25 de Abril; e a formação especializada de magistrados, graças à criação do Centro de Estudos Judiciários em 1979.

Para pôr em prática tais reformas, foi necessário rever a legislação relativa à organização judiciária, o que aconteceu, sobretudo, no período de vigência do I Governo Constitucional, entre Agosto de 1976 e Fevereiro de 1978[17]. Após a aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, e do seu Capítulo VI, referente aos tribunais, segui-se a aprovação da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (LOTJ) – Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro; a aprovação do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ) – Lei n.º 85/77, de 13 de Dezembro; e da Lei Orgânica do Ministério Público (LOMP) – Lei n.º 39/78, de 5 de Julho[18]. A Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) veio a ser aprovada já em 1979 – Decreto-Lei n.º 374-A/79, de 10 de Setembro[19].

"No curto período entre 1976 e 1980, contrariamente ao que poderia ser esperado, foram os governos e as maiorias que os apoiavam que, independentemente do seu

[17] Então era Ministro da Justiça Almeida Santos, que contou com a colaboração de Cunha Rodrigues, futuro Procurador-Geral da Republica.
[18] A LOMP viria a ser aprovada por Santos Pais enquanto Ministro da Justiça, continuando o trabalho desenvolvido por Almeida Santos, do qual havia sido Secretário de Estado da Justiça.
[19] Com Pedro de Sousa Macedo como Ministro da Justiça.

posicionamento ideológico na esquerda ou na direita favoreceram e alimentaram a insulação política do poder judicial através das suas escolhas institucionais" (Magalhães, 1995: 74). Este padrão de reforço da independência externa do poder judicial, apesar do clima de hostilidade entre magistrados e a Assembleia, será confirmado na revisão constitucional de 1982 e através da prática de funcionamento do Conselho Superior da Magistratura (Dias, 2001).

Em termos de reforma da organização judiciária o período até 1984 não foi assim tão fértil em alterações, devido, por um lado, à ansiada acalmia no sistema judicial, por parte dos actores políticos e dos actores judiciais e, por outro lado, dado a necessidade de um período experimental de vigência das reformas efectuadas, além da ocorrência de uma grave crise económico-social que centralizava a atenção dos sucessivos governos (Santos, 1990).

As leis atrás referidas de estruturação do poder judicial democrático permitem constatar que, mesmo numa situação em que os sucessivos governos constitucionais duravam apenas breves períodos, foi possível aprovar, de um modo relativamente coerente, um conjunto de reformas derivadas da Constituição de 1976 e articuladas entre si. No entanto, o facto de os governos durarem muito pouco tempo impediu que as reformas na justiça, assim como em outras áreas, ocorressem de forma sequencial. Poderão não ter ido tão longe quanto seria desejável, mas constituíram uma das rupturas significativas do pós-25 de Abril. De notar que a diferença entre o *espírito das leis* e a prática quotidiana do aparelho judiciário e dos seus operadores se manteve bastante elevada. Esta situação reproduzia, segundo as palavras de Boaventura de Sousa Santos, algo que se verificava num plano mais vasto na sociedade portuguesa. "Ao nível da sua matriz jurídico-institucional, o Estado fortaleceu-se e multiplicou os seus meios de acção, ampliou os aparelhos e os respectivos serviços e burocracias, formalizou e oficializou vastos domínios da vida social, cobrindo-os com um manto regulamentar espesso e pesado. No entanto, ao nível da prática estatal concreta e efectiva, isto é, do conjunto das acções e omissões do Estado no quotidiano da regulação social, o Estado parece ter minguado no seu raio de acção oficial e perdido força e motivação para mobilizar os meios de que formalmente dispõe" (1990: 135).

Tabela 1

Leis de Organização Judiciária entre 1976 e 1984

Data	Lei	Governo	Ministro da Justiça
6/12/77	Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais – Lei n.º 82/77	I Governo Constitucional	-Almeida Santos (PS) -Santos Pais (Secr. de Est.) (Ag. 1976 a Fev. 1978)
13/12/77	Estatuto dos Magistrados Judiciais – Lei n.º 85/77	I Governo Constitucional	-Almeida Santos (PS) -Santos Pais (Secr. de Est.) (Ag. 1976 a Fev. 1978)
5/7/78	Lei Orgânica do Ministério Público – Lei n.º 39/78	II Governo Constitucional	-Santos Pais (PS) (Fev. 1978 a Ag. 1978)
10/9/79	Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários – Decreto-Lei n.º 374-A/79	V Governo Constitucional	-Pedro Sousa Macedo (Jul. a Dez. de 1979)

Ao proceder a uma análise da legislação, detecta-se a preocupação política de operar um corte com o sistema vigente no Estado Novo. Contudo, tal corte manifestou-se, como referimos, sobretudo ao nível das prerrogativas do poder judicial – autonomia, independência, inamovibilidade ou irresponsabilidade – não tanto quanto à renovação dos recursos humanos e dos recursos materiais. Se no que concerne aos recursos humanos se verificou uma continuidade da maioria dos magistrados, ainda que com alguma entrada de novos quadros (em particular no MP), no que toca aos recursos materiais não houve quase nenhuma alteração, com a manutenção de um parque judiciário obsoleto já para a época[20].

[20] O número de juízes aumentou e passou de 441 em 1974 para 612 em 1980, ou seja, registou um crescimento de 171 (mais 28 novos juízes por ano). Até 1984 atingiu os 899 juízes, valor que duplicou o registado em 1974. Os magistrados do MP aumentaram, no mesmo período, de 292 para 558, isto é, mais 266 (entraram cerca de 24 por ano). É de registar que, neste período, se inaugurou o Centro de Estudos Judiciários, facto que provocou, no início da década de 80, um aumento progressivo na formação de magistrados (embora nos primeiros anos, ao contrário do que se verifica actualmente, o número de candidatos fosse inferior às vagas existentes, tal era a desvalorização a que a carreira estava votada).
Neste mesmo período, o número de processos entrados nos tribunais judiciais (excluindo os restantes tribunais - administrativos, fiscais, etc.) passaram de 148.494, em 1974, para 363.560 em 1984, portanto mais que duplicaram. E os processos pendentes quase que quadruplicaram, o que só por si demonstra uma incapacidade de resposta dos tribunais, que se agravou bastante durante estes anos.

Tabela 2

Recursos Humanos nos Tribunais Judiciais 1974-1984

Ano	Magistrados Judiciais	Magistrados Min. Público	Funcionários Judiciais
1974	441	292	2 695
1975	482	327	2 983
1976	434	293	3 206
1977	555	359	3 441
1978	578	354	3 580
1979	578	423	4 156
1980	612	375	4 647
1981	688	439	4 441
1982	758	392	4 891
1983	840	519	5 037
1984	899	558	5 295

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

A evolução do número de magistrados e dos processos entrados e pendentes nos tribunais revelam que a capacidade de resposta dos tribunais não conseguiu, nem procurou, acompanhar a procura de tutela judicial, o que nos poderá levar a reflectir sobre a importância que os sucessivos governos do pós-25 de Abril atribuíram à justiça[21]. A administração da justiça não era claramente uma prioridade política.

Tabela 3

Movimento Processual nos Tribunais Judiciais 1974-1984

Ano	Pe. 1 Janeiro	Entrados	Findos
1974	125 326	148 494	132 232
1975	141 588	178 993	132 672
1976	281 088	254 295	221 728
1977	313 655	258 752	246 168
1978	326 239	263 828	234 411
1979	355 656	254 251	231 505
1980	378 402	259 297	229 974
1981	407 725	247 367	246 219
1982	408 957	264 365	266 757
1983	409 559	311 736	284 540
1984	433 430	363 560	294 761

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

[21] Para compreender melhor as causas que estão na origem deste agravamento da situação consultar o livro "Os tribunais na sociedades contemporâneas: o caso português" (Santos *et al.*, 1996).

2.2. A primeira Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais – Lei n.º 82/77

A Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro, no desenvolvimento da Constituição de 1976 estabeleceu um corte com o sistema vigente durante o regime autoritário anterior, sobretudo no que concerne à função jurisdicional (artigo 2.º), à independência (artigo 3.º), à execução das decisões dos tribunais (artigo 6.º) e à função do Ministério Público (artigo 77.º). Esta reforma implicou, também, a passagem dos tribunais de trabalho para a organização judiciária, com as consequentes atribuições, tal como sucedia com os restantes tribunais[22]. "Os tribunais de trabalho são integrados na ordem judiciária com a configuração que lhes é própria e extinguem-se todos os tribunais especiais ou órgãos com funções jurisdicionais" pois, de acordo com a CRP não poderiam continuar a existir, lê-se na Exposição de Motivos da Proposta (DAR 08/07/1977: 4020-(2)). A integração dos tribunais de trabalho tornou necessária a criação de secções especializadas nas Relações e no Supremo Tribunal de Justiça. Houve, ainda, outras modificações a realçar, como seja a extinção dos corregedores[23], das várias classes dos tribunais de comarca, de vários órgãos jurisdicionais anteriores (tribunais de recurso das avaliações, comissões de conciliação e julgamento ou comissões arbitrais de assistência) ou dos tribunais municipais de Lisboa e Porto, além da eliminação dos tribunais plenários (estes, logo após a queda do Estado Novo).

Em relação à orgânica dos tribunais, contudo, verificaram-se uma série de continuidades, talvez por a urgência na reforma da justiça não se manifestar tanto ao nível da orgânica e da distribuição geográfica, mas sim, como referimos, ao nível das questões referentes à independência da função jurisdicional e ao direito ao contraditório e controle de legalidade sobre as práticas processuais penais, razão pela qual se criaram os tribunais de instrução criminal. Tendo as reformas incidido nestas últimas questões, manteve-se relativamente estável a estrutura orgânica dos tribunais, reproduzindo, no essencial, o sistema definido pelo Estatuto Judiciário de 1962, até porque os direitos de cidadania não foram desenvolvidos e reivindicados de imediato.

[22] Anteriormente à LOTJ de 1977 os tribunais de trabalho estavam integrados no Ministério das Corporações.
[23] A composição dos tribunais colectivos deixou de ser fixada por lei, passando a ser regulada pelo Conselho Superior da Magistratura, como forma de imprimir maior flexibilidade ao sistema.

Para além da referida integração dos tribunais de trabalho no sistema judicial, a política de proximidade da justiça face aos cidadãos por via dos tribunais de comarca foi mantida, assegurando-se deste modo uma cobertura geográfica à escala nacional.

Esta lei pressupunha, ainda, a criação de julgados de paz, a funcionar junto das freguesias, procurando instituir uma justiça de proximidade e de informalidade, em acções de baixo valor e no fomento da conciliação, permitindo não só dirimir os litígios das comunidades locais, mas também libertar os tribunais de litígios de fácil resolução. Contudo, estes julgados de paz nunca vieram a ser criados, dado que os profissionais do foro não os achavam necessários.

De forma a descortinarmos as verdadeiras intenções políticas presentes na génese da Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro, analisámos a Proposta de Lei n.º 74/I, que lhe viria a dar origem[24]. Na exposição de motivos de tal Proposta, pode ler-se que, de acordo com a Constituição da República Portuguesa (CRP), o elenco dos tribunais compreendia os Tribunais Judiciais, Militares, Administrativos e Fiscais e o Tribunal de Contas e que a escassez de tempo não permitiu ao legislador, em 1977, integrar os tribunais administrativos e fiscais no rol dos tribunais judiciais[25], deixando também com um regime próprio os tribunais militares e o Tribunal de Contas.

A Proposta justifica a eliminação das classes de comarcas. A classe da comarca "implicava a classificação dos serviços e dos próprios magistrados", pelo que se entendeu ser preferível um sistema no qual a magistratura não se diferenciasse por classes. O legislador foi da opinião que a carreira não deveria ser iniciada pelas "grandes" comarcas, pois estas, dado o grande movimento e complexidade dos assuntos, requeriam um maior grau de experiência. Por esta razão, foi relegado para diploma regulamentar a indicação das comarcas pelas quais seria iniciada a carreira judicial.

Manteve-se a comarca como matriz organizacional do poder judicial, bem como o tradicional agrupamento das comarcas em círculos e em distritos judiciais. Deixou de ser respeitada a coincidência quase perfeita entre a divisão judicial e a divisão administrativa,

[24] A lei 74/I foi apresentada pelo Governo à Assembleia da República, em Junho de 1977, publicada no Diário da Assembleia da República n.º 118, de 08 Junho de 1977 (pág. 4020-(1) a 4020-(12)).
[25] Anteriormente, os tribunais fiscais estavam integrados no Ministério das Finanças (e ainda hoje estão), os tribunais militares estavam integrados no Ministério da Defesa e mesmo os tribunais administrativos estavam directamente ligados à Presidência do Conselho de Ministros.

abrindo-se a possibilidade de se operar "uma divisão judiciária de tipo flexível". Era admitida a criação de tribunais de distrito e de círculo e a possibilidade de um mesmo magistrado ter competência em mais de uma comarca, bem como a possibilidade de os diversos tribunais de comarca não estarem todos concentrados na sede. Nos tribunais de comarca, passaram a distinguir-se os tribunais de competência especializada e os de competência específica, tendo estes últimos competência mais reduzida. Eram os seguintes, os tribunais de competência especializada: tribunais cíveis, criminais, de instrução criminal, de família, de menores, de trabalho e de execução das penas.

Na competência dos tribunais tutelares de menores foram, então, introduzidas algumas alterações, prevendo-se a intervenção obrigatória do tribunal apenas em relação a menores que já tivessem completado 12 anos, sendo, nos demais casos, a intervenção condicionada.

Foram criados os juízes sociais, como atrás se referiu, prevendo-se a sua intervenção em questões relativas ao arrendamento rural, à jurisdição de menores e à jurisdição social. A figura do juiz de paz sofreu alterações, tendo passado a ser um juiz eleito pelas assembleias ou plenários de freguesia que decidissem criá-lo, com competência para exercer a conciliação e julgar processos de grande simplicidade ou que as partes resolvessem cometer-lhe, tendo a garantia do recurso para o tribunal da comarca.

Através dos Julgados de Paz e dos juízes sociais, pretendia-se desenvolver a participação popular na administração da justiça, o que veio a constituir um fracasso, dado que tanto o poder político como os profissionais do foro não consideravam, na altura, minimamente relevante tal desígnio.

2.3. O debate na Assembleia da República[26]: a organização de um poder judicial democrático

Almeida Santos, Ministro da Justiça, em 1977, referiu que com a Proposta de Lei relativa à organização dos tribunais se pretendia estruturar um dos órgãos de soberania previstos na Constituição da República Portuguesa[27].

[26] O debate na generalidade da Proposta de Lei n.º 74/I encontra-se publicado no DAR n.º 141, de 07/10/1977 (5187 a 5213).

No debate, Vital Moreira referiu que o Governo optou por manter o paralelismo judicial, não consagrando a unidade judicial que pressuporia a integração de todos os tribunais numa ordem judicial comum e, como tal, a integração também dos tribunais administrativos e fiscais ao lado dos tribunais de trabalho que foram, nesta Proposta, integrados nos tribunais judiciais. Algumas das soluções fundamentais plasmadas na Proposta contaram com a concordância deste deputado, designadamente a eliminação de várias categorias de tribunais, "de modo a terminar ou a diminuir a pulverização da estrutura judicial"[28]. Mas, acrescentou ser necessário um enquadramento global, político-constitucional e ideológico-constitucional acerca do papel, do lugar, da função ou do regime dos tribunais e dos juízes no sistema jurídico-constitucional e democrático-constitucional de 1976.

Até então, havia uma estrutura pulverizada de tribunais – além dos apelidados tribunais ordinários de jurisdição comum, havia os tribunais administrativos e fiscais, diversas outras jurisdições especializadas, bem como os tribunais militares. Esta Proposta, ao integrar os tribunais do trabalho na ordem judicial comum e ao extinguir jurisdições especializadas, era no sentido de diminuir a tal pulverização judicial, tornando menos dispersa a organização judicial. Mas a Proposta não foi tão longe quanto muitos dos deputados da Assembleia Constituinte pensaram ser possível, ou seja, até à eliminação total do paralelismo judicial e à integração de todos os tribunais numa única estrutura cujo vértice seria o Supremo Tribunal de Justiça, sendo eliminado o Supremo Tribunal Administrativo e tornando-se os tribunais administrativos e fiscais meros tribunais especializados, na ordem judicial comum[29].

Martins Canaverde, deputado, manifestou por seu lado a opinião de que "não há regimes realmente livres sem tribunais independentes na sua constituição, no seu funcionamento e nas decisões; soberanos nos seus julgamentos, dignificados, prestigiados e integrados por juízes competentes e probos. O cidadão face aos tribunais tem de sentir-se

[27] Foi cometida à Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias a tarefa de elaborar a Lei, tendo, em 21 de Junho, esta Comissão deliberado constituir uma Comissão composta por deputados juristas dos diversos grupos parlamentares.

[28] Cfr. Intervenção do deputado Vital Moreira, *in* DAR, 7 de Outubro de 1977, Número 141, página 5203.

[29] Almeida Santos, Ministro da Justiça, referiu que o Governo teve consciência que o ideal seria reestruturar todos os tribunais, mas que o tempo limitado não tornou possível concretizar esse ideal. O deputado Carlos Candal referiu que o PS entendeu dar apoio genérico à Proposta do Governo por ser da opinião que a Proposta era uma boa base para trabalho.

amparado, seguro da defesa imparcial dos seus interesses legítimos contra a arbitrariedade e a prepotência. Os tribunais, porém, são homens a julgar outros homens, com leis que aqueles não fizeram e face a conflitos em que não intervieram"[30].

Outro deputado, Lino Lima**,** era da opinião que o artigo 212º da CRP adoptara o princípio da integração na ordem judicial comum de todos os tribunais, excepto dos tribunais militar e de contas. Admitia, ainda, a título transitório, tribunais administrativos e fiscais. Este deputado mostrou-se favorável à eliminação de várias categorias de tribunais e à integração, na ordem judicial ordinária, dos tribunais de trabalho como tribunais especializados, tendo-se revelado contrário à pulverização dos tribunais que "o fascismo levou quase a um extremo medieval, em que cada senhor tinha a sua justiça"[31].

Da votação da Proposta de Lei n.º 74/I dá-nos conta o DAR n.º 143, de 15/10/1977. O deputado Lino Lima referiria que "Acabamos de votar favoravelmente a lei relativa aos tribunais, correspondente à proposta de lei n.º 74/I. É certo que, apesar dos nossos esforços, aquilo que era uma base razoável para a elaboração de uma boa lei não se transformou numa lei boa. Mas, sem dúvida que contribuíram para que ela seja uma lei menos má. A timidez da instituição dos juízes de paz (que têm uma tradição secular no nosso país) e dos juízes sociais, apesar daquilo que a Constituição aponta para o desenvolvimento de uma justiça popular; a manutenção dos corregedores nos tribunais colectivos, baptizados de juízes de círculo; a possibilidade de concentração dos tribunais do círculo, com o perigo de distanciar a justiça dos povos; a elevação das alçadas, tornando a justiça mais cara e diminuindo as possibilidades de recurso; a manutenção dos tribunais administrativos nos mesmos termos dos passado, são alguns dos principais pontos negativos da lei agora votada. Mas a abolição das classes de comarca, a extinção de alguns tribunais sem justificação, a criação de julgados de paz e juízes sociais e a integração dos tribunais de trabalho na ordem judicial comum são pontos positivos. Como positivo é o ter-se estabelecido o princípio de que os encargos com as casas dos magistrados e outros passem a ser obrigação do Estado, aliviando assim as autarquias de despesas que até agora suportaram"[32].

[30] Cfr. Intervenção do deputado Martins Canaverde, *in* DAR, 7 de Outubro de 1977, Número 141, página 5211.
[31] Cfr. Intervenção do deputado Lino Lima, *in* DAR, 8 de Outubro de 1977, Número 142, página 5218.
[32] Cfr. Intervenção do deputado Lino Lima, *in* DAR, 15 de Outubro de 1977, Número 143, página 5270.

2.4. A regulamentação da LOTJ (Lei n.º 82/77): a manutenção e a criação de novas comarcas

A Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro diferira a sua entrada em vigor para 31 de Julho de 1978, recaindo sobre o Governo a incumbência de publicar os necessários diplomas regulamentares em tempo útil. Dado o volume e a complexidade da tarefa, não foi possível cumprir tal prazo, pelo que apenas em Setembro de 1978 surgiu o Decreto-Lei n.º 269/78, de 1 de Setembro, com o intuito de conferir exequibilidade prática à Lei n.º 82/77.

Entre outras matérias, o Decreto-Lei n.º 269/78, de 1 de Setembro regulamentou o reordenamento do território, o redimensionamento de quadros e o destino de processos pendentes em tribunais extintos. No ponto 2, o Preâmbulo do Decreto-Lei refere que "como frequentemente se tem reconhecido, a ideia que de tempos remotos inspirou a divisão judicial do País é a da «justiça ao pé da porta»". Acrescenta que, "numa época em que os meios de comunicação se encontram facilitados e em que são patentes os desequilíbrios demográficos, é possível sustentar-se que aquela ideia está em crise e que outras seriam as soluções impostas por critérios estritos de economia de meios. O País encontra-se, efectivamente, partilhado em número excessivo de circunscrições, algumas das quais de difícil justificação". Contudo, na opinião do Governo, não seria ainda aquela a altura para "proceder a modificações radicais", desde logo "porque a situação do País não é de molde a animar o acréscimo de encargos que adviria da substituição de estruturas existentes; depois porque a própria reformulação do sistema, onde avultam a integração de tribunais, a reorganização das magistraturas e a redifinição constitucional da função do juiz de instrução, aconselha a um ensaio prévio e a que se postergue para momento ulterior o reexame profundo das questões relativas ao ordenamento judicial do território". Apesar do acima exposto, relembra o Preâmbulo a criação de comarcas como Alcanena, Sesimbra e Vale de Cambra, nas quais "factores evidentes de densidade demográfica, de desenvolvimento industrial ou de congestionamento dos serviços" determinaram a sua criação. Tendo subjacente a mesma ordem de razões, foram criados círculos judiciais, designadamente os de Cascais, Covilhã, Matosinhos, Penafiel, Santo Tirso, Sintra, Vila

Franca de Xira e Vila Nova de Gaia. De igual modo foram convertidos os julgados municipais em algumas comarcas[33].

Como decorre do Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 269/78, a integração dos tribunais do trabalho "constituiu um dos pontos de maior dificuldade e melindre", dada a descoincidência territorial dos anteriores "tribunais de Trabalho" com as comarcas. Assim, aproveitando-se racionalmente as instalações e meios humanos, procurou-se uma equitativa cobertura do país, por este tipo de jurisdição especializada, com a criação de tribunais de Trabalho em áreas de "acentuada densidade laboral" e atribuindo, nas restantes áreas, a competência laboral aos tribunais de competência genérica.

Ainda no âmbito do ordenamento do território, as comarcas de Lisboa e do Porto sofreram uma extensão de jurisdição, de forma a que os seus tribunais passassem a poder praticar actos judiciais em comarcas limítrofes, com o objectivo de descongestionar, assim, comarcas com grande volume de deprecadas. Foi também considerada a possibilidade dos juízes de instrução criminal poderem praticar actos em comarca alheia, com o fim de reforçar a eficácia de um sector tão importante como o da instrução criminal.

2.5. A alteração de 1981: entre um preâmbulo reformista e o *aggiornamento* da LOTJ

O Decreto-Lei n.º 264-C/81, de 3 de Setembro, publicado em 1982, alterou algumas disposições da Lei n.º 82/77, em virtude de certa desadequação da orgânica judicial face às evoluções entretanto sofridas. É nesse sentido que o legislador afirmava, no Preâmbulo, que o actual modelo sofre de "(…) uma forte cristalização, quer quanto à sua conformação institucional quer quanto a métodos de actuação", devido "às exigências de uma sociedade informada por regras de democracia e de pluralismo" prevendo, num curto prazo, a realização de estudos tendo em vista a modernização da rede judiciária face às novas realidades e exigências democráticas, visto que a actual situação tinha, "ainda como principais condicionantes soluções empreendidas no século passado".

[33] Alfândega da Fé, Almodôvar, Avis, Fornos de Algodres, Mesão Frio, Monchique, Mondim de Basto, Nordeste, Oleiros, Pampilhosa da Serra, Penamcor, Penela, Portel, Porto Santo, Sabrosa e Vila Nova de Cerveira.

O Preâmbulo do referido Decreto-Lei estipulava, ainda, que alguns dos problemas que atingiam o sistema judicial de então "foram produzidas por inadequação das providências aplicadas e que há coisas a corrigir". Acrescenta que, dado "o aumento do volume de processos que as estatísticas revelam ter atingido em quatro anos quase 120% e um quadro de magistrados manifestamente desajustado não surpreende a situação de desequilíbrio a que se chegou". Refere, também, que "por razões inerentes ao próprio processo histórico, o País não teve neste século uma reforma global do sistema judiciário. Com alguma verdade se pode dizer, secundando o que um ilustre mestre de direito afirmou nos anos 30, que vivemos demasiado tempo em *desorganização judiciária*.

No Preâmbulo que seguimos lê-se, ainda, que "(…) o legislador de 1978 (…) voltou a adiar o reexame das questões, alegando motivos de ordem financeira e a necessidade de ensaiar previamente algumas das soluções inovadas". Mas, a nova Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais apenas surgiria em 1987 e, como adiante se verá, sem alterações tão radicais como as aqui defendidas.

O Decreto-Lei n.º 264-C/81 teve o objectivo de introduzir "algumas medidas necessárias à regularização de aspectos sectoriais do funcionamento" do sistema judicial. Entre tais medidas salientava-se a alteração do valor das alçadas em matéria cível[34], uma alteração das competências do presidente do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), dos presidentes dos tribunais de Relação e dos juízes de direito dos tribunais de comarca[35].

O período, em análise, terminou como começou. Por um lado, com um discurso de necessidade de uma reforma global da organização judiciária e, por outro, com a concretização apenas das alterações necessárias a que o sistema funcione.

[34] A alçada dos tribunais de comarca passou a ser de Esc. 120.00$00 e de Esc. 400.00$00 a dos tribunais da relação (no âmbito da Lei n.º 82/77, as alçadas eram, respectivamente, de Esc. 80.00$00 e de Esc. 200.00$00).

[35] O Presidente do STJ passou a exercer a acção disciplinar sobre os funcionários de justiça em serviço no tribunal quanto às penas de advertência e de advertência registada, havendo a possibilidade de reclamação para o Conselho Superior da Magistratura das decisões proferidas no exercício de tal competência. Idêntica competência passaram a ter também os presidentes dos tribunais de Relação e os juízes dos tribunais de comarca.

3. A evolução da organização judiciária de 1985 a 1995: o período pós-consolidação do Estado de direito

3.1. O contexto: os dez anos de governação do PSD

O período temporal compreendido entre 1985 e 1995 pode considerar-se a segunda fase de reformas do sistema judicial. Tais reformas foram impulsionadas, principalmente, pelos sucessivos governos do Partido Popular Democrata/Partido Social Democrata (PPD-PSD)[36] que governou Portugal durante este período.

Antes de analisarmos as LOTJ aprovadas neste período, enumeramos as prioridades definidas nos vários programas de Governo para a área da justiça. A única alteração registada no âmbito da organização judiciária, antes do PSD governar durante dez anos, foi a modificação do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado no final da vigência do Bloco Central (PS e PPD-PSD governaram em coligação entre Junho de 1983 e Novembro de 1985), sendo então Ministro da Justiça Mário Raposo.

O Ministro empossado, em 1985, foi de novo Mário Raposo e o Secretário de Estado-Adjunto Garcia Marques. Entre as medidas preconizadas, destacou-se a vontade de alterar o Código de Processo Penal e de melhorar os necessários serviços complementares (Instituto de Medicina Legal, Polícia Judiciária, etc.), atribuindo ao MP competências mais vastas, em especial na fase de inquérito. Ainda em relação ao MP, o programa de Governo previa retomar a proposta de alteração do Estatuto do MP de acordo com a revisão do Código de Processo Penal e do Código Penal. Propunha, igualmente, o reforço dos meios humanos e materiais ao serviço da aplicação da justiça.

O início de funções de um novo Governo do PPD-PSD, em 1987, desta feita com a maioria absoluta de deputados no Parlamento, coincidiu com a tomada de posse de um novo Ministro da Justiça, Fernando Nogueira, que assumiria a pasta da justiça até Março de 1990, sendo então substituído, no âmbito de uma remodelação governamental, por Laborinho Lúcio, o anterior Secretário de Estado da Administração da Justiça. Um dos

[36] O PPD-PSD foi eleito sem maioria em 1985. Com a queda do Governo em 1987, devido à aprovação de uma moção de censura, o PPD-PSD alcançou maioria absoluta, a qual repetiria em 1991. Deste modo, pôde o Governo proceder a reformas sem necessidade de negociações Parlamentares. Já as revisões constitucionais

principais objectivos definidos no Programa de Governo era proceder a um reexame da legislação produzida no pós-25 de Abril, designadamente a revisão, simultânea, do Código de Processo Penal e do Código Penal, adequando posteriormente todos os serviços relacionados com estas alterações. Embora no Programa de Governo estivesse patente uma especial preocupação com a reformulação e adequação do direito comercial e económico, face às exigências comunitárias, era realçada a necessidade de intervir na organização judiciária, quer para melhorar e criar infra-estruturas, quer para reordenar as circunscrições e classificação dos tribunais ou a informatização e implementação de um sistema de gestão integrado dos tribunais.

Fernando Nogueira enquanto Ministro da Justiça concretizou a actualização salarial e alterou o estatuto dos magistrados, permitindo satisfazer algumas reivindicações dos magistrados. Estas mudanças permitiram inverter o descrédito a que os tribunais e as magistraturas vinham sendo sujeitos e que se traduzia numa reduzida atracção pelas magistraturas, por parte dos licenciados em direito - no início dos anos 80, havia uma média de 30 ou 40 candidatos para mais de 100 vagas.

A nova maioria absoluta conquistada pelo PPD-PSD em 1991 confirmou Laborinho Lúcio como Ministro da Justiça, passando Eduarda Azevedo a ocupar o cargo de Secretária de Estado da Justiça. Entre as áreas eleitas como prioritárias, e para além das referências às alterações dos códigos que atrás mencionámos, destaca-se a revisão do Estatuto dos Magistrados Judiciais e da Lei Orgânica do Ministério Público, assim como a reformulação da organização judiciária e a introdução dos círculos judiciais.

de 1989 e de 1992 necessitaram de uma negociação com o Partido Socialista (PS) para atingir os necessários 2/3 de votos Parlamentares.

Tabela 4

Leis de Organização Judiciária 1985-1995

Data	Lei	Governo	Ministro da Justiça
30/7/85	Estatuto dos Magistrados Judiciais – Lei n.º 21/85	IX Governo Constitucional	-Rui Machete (PSD) e depois Mário Raposo (PSD) (Junho 1983/Novembro 1985)
15/10/86	Lei Orgânica do Ministério Público – Lei n.º 47/86	X Governo Constitucional	-Mário Raposo (PSD) -Garcia Marques (PSD) – SE Adjunto (Novembro de 1985)
23/9/87	Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais – Lei n.º 38/87	XI Governo Constitucional	-Fernando Nogueira (PSD) -Borges Soeiro (PSD) – SE Adjunto -Laborinho Lúcio – SE Adm. da Justiça (Agosto de 1987)

De salientar que a introdução de novas leis de organização judiciária foi levada a cabo entre 1985 e 1987, durante a vigência do primeiro Governo minoritário do PPD-PSD e, no caso da nova LOTJ, durante o início de mandato do primeiro governo maioritário. Todos os sucessivos Programas realçaram, de forma mais ou menos explícita, a urgência em renovar e em aumentar o parque judiciário e os recursos humanos disponíveis. Contudo, durante o período de exercício das duas maiorias absolutas do PPD-PSD, não foram efectuadas ou não se concretizaram reformas de fundo no que concerne à organização judiciária.

Em relação à evolução dos recursos humanos, constata-se, mais uma vez, que aquele foi bastante lento, principalmente quando comparado com a evolução processual. Os juízes aumentaram a um ritmo de 29 por ano, enquanto para o Ministério Público entraram cada ano, em média, 31 novos magistrados. Já o número de funcionários judiciais aumentou cerca de 140 por ano – cfr. Tabela 5.

Tabela 5

Recursos Humanos nos Tribunais 1985-1995

Ano	Magistrados Judiciais	Magistrados Min. Público	Funcionários Judiciais
1985	851	593	5 360
1986	876	593	5 444
1987	907	580	5 429
1988	987	623	6 044
1989	1 004	708	5 994
1990	1 018	762	6 031
1991	1 028	793	6 161
1992	1 032	817	6 161
1993	1 059	850	6 194
1994	1 095	922	6 846
1995	1 165	942	6 900

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Se em dez anos o número de juízes teve um aumento de cerca de 25% e o de magistrados do MP de 36,5%, os processos entrados nos vários tribunais quase duplicaram (de 366.295 para 639.975). De realçar, contudo, que este aumento no volume de processos entrados corresponde a quase 275.000 mil processos, incomportáveis para os novos 314 juízes e 349 magistrados do MP que iniciaram funções neste período – cfr. Tabela 5. Os problemas existentes não se limitavam, porém, a uma carência de recursos humanos, pois factores como a modernização administrativa, a complexidade processual, o excesso de meios processuais, a gestão de recursos humanos e de infra-estruturas, eram também de grande importância.

Tabela 6

Movimento Processual nos Tribunais Judiciais[37] 1985-1995

Total Geral	Pe. 1 Janeiro	Entrados	Findos
1985	498 822	366 295	320 558
1986	534 474	335 122	351 108
1987	513 185	340 016	329 064
1988	529 532	319 033	343 764
1989	677 738	607 470	607 308
1990	667 222	609 827	594 103
1991	627 872	723 263	709 781
1992	566 961	823 441	721 729
1993	668 446	887 368	792 612
1994	731 468	889 284	961 427
1995	645 946	639 975	523 324

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

[37] A discrepância que se nota na passagem de 1988 para 1989, em especial nos processos entrados e findos, deve-se, cremos, a alterações introduzidas nos critérios estatísticos da responsabilidade do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.

3.2. A Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 38/87): a semi-ruptura dos Tribunais de Círculo

A primeira alteração à LOTJ foi efectuada através da Lei n.º 38/87, de 23 de Setembro. O legislador teve como objectivo, segundo o seu discurso, banir certas deficiências entretanto detectadas na anterior LOTJ, procurando melhorar a administração da justiça e facilitar o acesso dos cidadãos aos tribunais.

Ao analisar as modificações da nova LOTJ, e começando pelos aspectos relativos às disposições gerais (que reproduzem o disposto na CRP de 1982), há a destacar a introdução do princípio da não responsabilização dos juízes pelas suas decisões, princípio já plasmado no Estatuto dos Magistrados Judiciais. Foi também introduzido o direito de acesso à justiça, prevendo-se o apoio judiciário em caso de insuficiência económica dos cidadãos requerentes.

As inovações introduzidas pela Lei n.º 38/87 prendem-se com a actualização das alçadas dos tribunais[38]. Os tribunais de 1ª instância passaram a ser classificados em três categorias, segundo a natureza, a complexidade e o volume de serviço. Ao nível do Supremo Tribunal de Justiça, procurou-se melhorar o seu funcionamento com a possibilidade de contratar assessores entre os magistrados de 1ª instância, em consonância com a prática no Tribunal Constitucional e no Supremo Tribunal Administrativo, além de se criar a figura de Presidente de Secção. Relativamente aos tribunais de Relação, estabeleceu-se a possibilidade de criar secções destacadas, sempre que necessário, além de permitir-se a reunião nas sedes das comarcas, mediante requerimento das partes. Surgiu uma nova figura, o Vice-Presidente, com a competência de coadjuvar e substituir os presidentes das relações.

A organização dos tribunais sofreu algumas alterações, entre as quais se destacam a eliminação dos julgados de paz e dos respectivos juízes de paz como instrumentos de resolução de pequenos litígios.

[38] Em matéria cível, as alçadas passaram a ser, para a 1ª instância de Esc. 500.000$00 e para os tribunais de Relação de Esc. 2.000.000$00.

Na exposição de motivos da Proposta de Lei[39], referia o Governo a intenção de proceder a uma reforma estrutural da organização dos tribunais judiciais. Visava o lançamento de acções de ampliação e de reconversão de instalações e equipamentos, dotando os tribunais, designadamente, de meios informáticos, para documentação e gestão.

O ordenamento do território foi um dos domínios no qual o Governo procurou inovar. A tendência para a sobreposição de ordenamentos administrativo e judiciário cederia quando a necessidade de garantir melhores condições de acesso das populações aos tribunais o justificasse. A circunscrição base continuaria a ser a comarca, apesar de, em alguns casos, se prever uma distribuição interna de jurisdição por tribunais geograficamente diferenciados. Os tribunais passariam a ser designados pelo nome do município no qual estivesse a sua sede.

De acordo com a referida exposição de motivos, a sobreposição da divisão judiciária e administrativa conduz, com frequência, a uma justiça exercida, quer em edifícios monumentais, com o consequente risco de massificação e burocratização, quer em regime de constante instalação, em edifícios manifestamente desajustados. Esta Proposta de Lei era favorável à unificação dos espaços geográficos para efeitos de jurisdição do tribunal colectivo, bem como de autonomização da jurisdição dos tribunais unipessoais.

O legislador pretendia solucionar a questão do tribunal colectivo, visto esta não ter sido abordada nas anteriores reformas e constituir um factor de estrangulamento do sistema judicial – não havia qualquer diferenciação orgânica entre tribunal colectivo e unipessoal, os mesmos juízes exerciam jurisdição a título singular e como vogais do tribunal colectivo, o que era causa do tal estrangulamento.

Esta Proposta inovou, ainda, ao prever uma diferenciação de instâncias, que implicaria a diferença entre as causas que exigem concentração de meios e as que devem ser colocadas numa possível imediação com as partes ou os agentes do processo[40].

[39] Na origem da Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro, encontra-se a Proposta de Lei n.º 12/V, publicada no DAR IIª s., n.º 18, de 06 de Novembro de 1987.

[40] Na Região Autónoma dos Açores, as especificidades geográficas não aconselhavam a diferenciação orgânica das instâncias.

Nas áreas urbanas em que a densidade populacional o justificasse, seriam criados tribunais de círculo para julgar as causas que determinassem a intervenção do colectivo ou do júri. Tais tribunais teriam a competência alargada a comarcas ou a grupos de comarcas limítrofes.

Em casos limite, era considerada a possibilidade de os tribunais poderem reunir fora da sua sede – um desses casos seria quando o número e a residência dos intervenientes no processo, conjugados com a eventual dificuldade dos meios de comunicação ou com outros factores, tornassem difícil a prática dos actos na sede.

Era prevista a diversificação dos tipos de estrutura, admitindo a Proposta a criação de tribunais de pequenas causas, tribunais estes que seriam orientados pela informalidade, oralidade, imediação e consenso. Esta medida implicaria uma aceleração dos processos menos complexos, reduzindo os seus custos sociais e económicos.

A nova LOTJ criou a figura do Presidente do Tribunal Colectivo. Visava, ainda, dotar cada órgão ou agente processual de um estatuto que lhe permitisse desenvolver as atribuições que lhe estivessem conferidas e responsabilizar-se por elas. A autonomia do colectivo e as funções que desempenhava justificavam que a presidência do tribunal se exprimisse por uma categoria específica. Admitia-se a criação de tribunais de competência especializada mista. Nos tribunais superiores seria criada a figura do Presidente de Secção. O Supremo Tribunal de Justiça seria dotado de acessores.

A Proposta de Lei n.º 12/V previa um encurtamento de duas semanas das férias judiciais de Verão, que mereceu contestação generalizada[41].

3.3. O debate sobre a LOTJ de 1987

3.3.1. O debate em geral

A posição da Ordem dos Advogados (OA) sobre a proposta de redução do período de férias judiciais em duas semanas era no sentido de que tal seria contrário à tradição da

[41] No DAR IIª s., n.º 33, de 23 de Dezembro de 1987 encontra-se o Relatório elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias acerca da Proposta de Lei n.º 12/V.

vida judicial portuguesa, sem "quaisquer vantagens efectivas"[42], pois não teria qualquer reflexo na celeridade processual, visto que não seriam dez dias úteis que reduziriam o volume de processos em espera. Continuava a OA, referindo que deveriam ser tentados outros meios, designadamente alterações da lei processual e simplificação dos actos de burocracia processual. Opinião idêntica encontra-se no parecer do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.

Sobre a intenção de o Tribunal de Círculo e o seu Presidente terem sede fixa, manifestou a OA a sua oposição, no sentido de que isso implicaria um afastamento da administração da justiça das populações, além dos incómodos causados a advogados com os seus escritórios em comarcas que não as das sedes dos tribunais de círculo, visto que os clientes optariam pelo sediados nessa comarcas de círculo.

Acerca da direcção das Secretarias Judiciais por secretários judiciais, a opinião que a OA manifestou, foi de que seria mais vantajoso que aquelas fossem dirigidas por secretários judiciais, mas sob orientação do juiz respectivo.

O parecer do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público referia que "não se vê qualquer justificação para restaurar a velha (e anacrónica) classificação das comarcas em três classes (embora com outras designações), pois não foi o sistema actual (acesso e ingresso) que conduziu a que os magistrados no princípio da carreira fossem colocados em comarcas de acesso"[43].

A Lei n.º 38/87 quis, nas palavras do deputado Alberto Costa, "enterrar o que foi chamado de justiça itinerante, tida por ultrapassada, e nessa linha instituiu o tribunal de círculo; anunciou a ressurreição das antigas varas cíveis e o nascimento dos novos tribunais de pequenas causas; pelo caminho, quis descongestionar por via administrativa os tribunais superiores, cerceando abruptamente o direito de recurso em função das novas alçadas introduzidas"[44].

---

[42] Cfr. Tomada de posição da Ordem dos Advogados sobre algumas disposições da Proposta de Lei sobre a Lei Orgânica dos Tribunais, *in* DAR, 23 de Dezembro de 1987, Número 33, página 613.
[43] Posição do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público sobre algumas disposições da Proposta de Lei sobre a Lei Orgânica dos Tribunais, *in* DAR, 23 de Dezembro de 1987, Número 33, página 614.
[44] Cfr. Intervenção do deputado Alberto Costa, *in* DAR, 2 de Junho de 1992, I.ª série, Número 71, página 2314.

3.3.2. A aplicação no tempo da LOTJ à admissibilidade de recursos

O artigo 106º da Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro dispunha que "a matéria da admissibilidade dos recursos por efeito das alçadas é regulada pela lei em vigor ao tempo em que foi proferida a decisão recorrida". Ora, tal norma suscitou certa polémica, o que levou deputados do Grupo Parlamentar do PPD-PSD a apresentar o Projecto de Lei n.º 194/V, publicado no DAR IIª série, n.º 50, de 26 de Fevereiro de 1988. Em 9 de Março de 1988 seria publicado, no DAR IIª série, n.º 54, o Projecto de Lei n.º 201/V do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), com o fim de corrigir e reparar as injustiças decorrentes da aprovação do artigo 106º. Neste Projecto de Lei lê-se que aquela norma "veio perpetrar uma inconstitucionalidade e operar uma grave injustiça" e que o PSD, ao apresentar o Projecto de Lei n.º 194/V propusera-se mitigar tais características, mantendo, contudo, "a injustiça fulcral", pois aquando do próximo aumento de alçadas, assistir-se-ia de novo, "à lesão maciça do direito de agir perante os tribunais". Igualmente o Grupo Parlamentar do PS apresentaria um Projecto de Lei – n.º 202/V, publicado no mesmo DAR.

Em 18 de Março de 1988 seria publicado no DAR, IIª série, n.º 57, o texto final do Projecto de Lei n.º 194/V, que daria lugar à Lei n.º 49/88, de 19 de Abril, nos termos da qual o referido artigo 106º não seria aplicável "às acções pendentes à data da sua entrada em vigor, sem prejuízo, porém, dos casos julgados entretanto formados".

3.4. A regulamentação da LOTJ de 1987: os tribunais de Círculo, mais tribunais de comarca, as pequenas causas e a especialização

A Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro viria a ser regulamentada através do Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho, introduzindo "intencionais e significativas inovações", de forma a "concretizar e adequar à realidade os princípios enunciados na Lei n.º 38/87", designadamente a independência dos tribunais judiciais, a necessidade de que estes funcionassem com eficácia na aplicação da justiça e no acesso dos cidadãos aos tribunais e ao direito.

Ao nível do ordenamento do território, o Decreto-Lei n.º 214/88 introduziu algumas novidades, sendo a principal a criação de novos círculos judiciais, institucionalizando-se

assim os Tribunais de Círculo, concretamente em Abrantes, Anadia, Angra do Heroísmo, Chaves, Lisboa, Mirandela, Paredes, Pombal, Porto, Santiago do Cacém, Torres Vedras e Vila do Conde[45].

Ainda no âmbito territorial, há a referir a criação de novas comarcas, no Cadaval, Entroncamento, Nelas e Oliveira do Bairro, com o intuito de melhor distribuir a carga de processos dos tribunais de Torres Vedras, Golegã, Mangualde e Anadia.

O Presidente e os juízes do Supremo Tribunal de Justiça, com o Regulamento da LOTJ que analisamos, passaram a ter a possibilidade de recrutar assessores entre os magistrados judiciais de 1ª instância, para os coadjuvarem.

Os tribunais de relação passaram a poder reunir na sede da comarca, no caso desta se encontrar a mais de 100 Km da sede da relação respectiva, se o interesse da justiça ou circunstâncias ponderosas o justificassem e a requerimento das partes.

Nas comarcas de Lisboa e do Porto especializaram-se os Tribunais de Círculo, que passaram a poder funcionar como varas cíveis e juízos criminais, assim descongestionando os tribunais de comarca daquelas cidades, aliando, ainda, "a especialização à proximidade territorial, com vista a uma maior celeridade no funcionamento destes tribunais".

Foram também criados tribunais de círculo auxiliares e prevista a criação de varas cíveis e de juízos criminais auxiliares nos círculos judiciais de Lisboa e do Porto, sempre que o volume processual ultrapassasse o limiar tido como ideal.

Apesar dos Tribunais de Círculo funcionarem em regra na sede do círculo judicial, o Decreto-Lei n.º 214/88 previa a possibilidade de, mediante requerimento de qualquer das partes, se deslocarem obrigatoriamente à sede do tribunal de comarca, no caso de a distância entre esta e a sede do círculo não ser superior a 50 Km. As pessoas residentes fora da comarca da sede do círculo que tivessem sido convocadas para comparecer em acto processual no Tribunal de Círculo, poderiam ser reembolsadas pelas despesas de deslocação.

Com a introdução do novo CPP e a reformulação do papel do MP, houve que repensar o funcionamento dos Tribunais de Instrução Criminal, visto que o seu

[45] Os círculos de Lisboa e do Porto abrangiam, respectivamente, as comarcas de Almada, Loures, Oeiras e

funcionamento não correspondeu às expectativas. Assim, extinguiram-se alguns Tribunais de Instrução Criminal, prevendo-se, no entanto, a afectação de juízes de direito exclusivamente à instrução criminal, caso o movimento das comarcas o justificasse.

Os Tribunais de Trabalho, após terem sido integrados na orgânica judicial pela primeira LOTJ pós-25 de Abril – Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro - foram autonomizados por esta segunda revisão da LOTJ, funcionando como tribunais de competência especializada em todo o país e com uma área de jurisdição idêntica à do correspondente círculo judicial, à excepção da Região Autónoma dos Açores. Deste modo, criaram-se novos Tribunais de Trabalho em Abrantes, Águeda, Póvoa do Varzim e Santiago do Cacém, tendo sido extinto o Tribunal de Trabalho de Angra do Heroísmo. Surgem ainda os tribunais de competência especializada mista, em matéria de menores e família, em Coimbra, Faro, Funchal, Ponta Delgada e Setúbal.

Foram, ainda, criados tribunais de competência especializada mista em matéria correccional e de polícia em Almada, Coimbra, Funchal e Vila Nova de Gaia. De forma a diversificar os meios de actuação da justiça e a descongestionar os tribunais existentes, o Decreto-Lei criou tribunais de pequenas causas em Lisboa, Amadora, Loures, Oeiras, Gondomar, Maia, Porto e Valongo.

O legislador incluiu também neste diploma matérias complementares relativas, designadamente, ao estatuto dos magistrados, com incidências na categoria e nos vencimentos, equiparando ao estatuto de juiz de Tribunal de Círculo os juízes em exercício nos tribunais de Família e Menores e o Juiz-Presidente do Tribunal de Trabalho. Foi, ainda, alterado o regime de preferências em futuros provimentos, com a precedência a recair sobre os juízes de tribunais extintos por este Decreto-Lei.

O Regulamento da Lei n.º 38/87 referia-se, ainda, à extensão de competências nas grandes áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e à presidência para fins administrativos.

Com todas as medidas enunciadas o legislador pretendia dotar a administração judiciária dos meios que lhe permitissem "assegurar efectiva capacidade de resposta", a par igualmente da pretensão do desenvolvimento da informática aos tribunais.

Seixal e Espinho, Matosinhos e Vila Nova de Gaia.

3.5. As alterações à LOTJ de 1987: um debate político e profissional de alta intensidade

3.5.1. A Lei n.º 24/90 e o Decreto-Lei n.º 206/91: o novo fôlego dos Tribunais de Círculo

3.5.1.1. A Lei n.º 24/90, de 4 de Agosto

A primeira alteração foi de pormenor. Assim, através da Lei n.º 52/88, de 4 de Maio foi alterado o artigo 70º da Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro, tendo sido aditadas três alíneas àquela norma relativa à competência dos tribunais marítimos. Mas, em 1990 e 1991, o governo de então pretendeu dar um novo fôlego a uma reforma que consideravam estruturante, ou seja, a institucionalização definitiva dos Tribunais de Círculo.

Em 10 de Maio de 1990 foi discutida na generalidade e aprovada a Proposta de Lei n.º 143/V, que veio a ser a Lei n.º 24/90 de 4 de Agosto. Esta nova lei aditou um artigo à Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro e deu nova redacção aos artigos 18º (lei reguladora da competência), 55º (tribunais singulares de competência genérica), 72º (varas cíveis), 79º (tribunal colectivo), 81º (tribunal de círculo) e 82º (tribunal do júri)[46].

Quando a Proposta de Lei n.º 143/V foi discutida na generalidade, Laborinho Lúcio, Ministro da Justiça, salientou dois problemas do sistema judiciário: "por um lado, o que se prende com a lentidão da resposta da máquina judiciária e, por outro lado, o que se liga à carência de instrumentos que permitem uma qualidade acrescida na administração da justiça". O Ministro referiu que, ao tentar encontrar uma causa comum a essa falha de funcionamento do sistema, "vamos, certamente, lobrigar a disfunção existente entre a celeridade e o dinamismo da mudança ocorrida no todo social e, portanto, na realidade confrontada com a estática do próprio sistema". Identificou o grande desafio do Estado, que consistia em "introduzir no sistema judiciário – agora e com um atraso indesejado mas real – a capacidade de, rapidamente, assumir aquela que foi a velocidade adquirida pela realidade e pelo todo social".

[46] Cfr. DAR, Iª série, n.º 73, de 11 de Maio de 1990 (pág. 2449 a 2465).

Laborinho Lúcio referiu ser fundamental permitir que "aqueles que têm sobre si a responsabilidade de administrar justiça detenham os instrumentos indispensáveis para que todos eles (...) possam permitir que aqueles que estão, no fundo, à frente da responsabilidade administrar justiça possam fazê-lo com a capacidade que esses novos instrumentos lhe vão proporcionar. Aí está, por isso, agora de novo, como novo pólo potenciador de uma nova perspectiva de administração da justiça, como verdadeiro núcleo de resposta, o círculo judicial".

O Ministro da Justiça explicou que no círculo judicial "há que fazer convergir, então sim, optimizando o sistema, todos os instrumentos indispensáveis a uma moderna administração da justiça, instrumentos de reinserção social, qualidades específicas de investigação criminal, novas filosofias e instrumentos de medicina legal, tudo o que se prenda com o serviço social dos tribunais – a peritagem, consultadoria jurídica especializada e tecnicamente preparada, a informática a servir como instrumento de mobilização e celeridade de resposta; a documentação actualizada, permitindo, por isso, que a resposta dos tribunais seja também actualizada à evolução que no domínio do espírito e do pensamento se vai verificando, formação de quadros e abertura à comunidade"[47]. Era esse o desafio presente, e era necessário que o círculo judicial se assumisse com uma qualidade acrescida, razão pela qual foram criados os tribunais de círculo. Durante cerca de dois anos de funcionamento, o Governo constatou que se geravam conflitos negativos de competência, o que implicou que o sistema não funcionasse com a celeridade desejada e tivesse bloqueado parcialmente o funcionamento que até então se registara.

O Governo apresentou, então, à Assembleia uma Proposta de Lei – n.º 143/V, de cariz sobretudo interpretativo, que visava conduzir a "tribunais de círculo realmente instalados de modo a permitirem que entre estes e as comarcas se não multipliquem os conflitos de competência e que, portanto, eles próprios surjam também no sistema como uma realidade de qualidade acrescida". Ao referir que se tratava de uma lei sobretudo interpretativa, o Governo pretendia deixar claro que "não muda a filosofia que lhe é

[47] Intervenção do Ministro da Justiça, Laborinho Lúcio *in* DAR, 11 de Maio de 1990, I.ª série, Número 73, página 2450.

subjacente, mas que fica aberto a introduzir todo o tipo de alterações de estratégia ou de metodologia que permitam, mais rapidamente, produzir o seu resultado"[48].

Aquando da discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 143/V em Maio de 1990, a deputada Odete Santos referiu que há cerca de dois anos o Ministro da Justiça, à data Fernando Nogueira, "afirmava (...) que a proposta de lei orgânica dos tribunais judiciais, no momento em discussão, continha as soluções que permitiriam aos tribunais funcionar eficaz e atempadamente na sua função e administrar a justiça". A deputada relatou que pouco tempo após a consagração da nova orgânica, eram já conhecidos atrasos na administração da justiça, decorrentes da nova lei, isto porque "a superstrutura, denominada «tribunal de círculo», nos sítios onde foi criada, se viu a braços com uma vasta área de competências, para a qual os poucos meios disponíveis não permitiam dar uma resposta célere. Os atrasos processuais aceleraram-se de tal forma que era com o credo na boca que os profissionais do foro abriam o *Diário da República* para ver se tinham sido contemplados com o «presente envenenado» da criação do tribunal de círculo na área onde desenvolviam a sua actividade profissional. E o caos aconteceu, mesmo quando, confrontada a lei com as hipóteses práticas, começaram a surgir os conflitos negativos de competência gerados entre os tribunais singulares e os tribunais de círculo". Odete Santos referiu que tais conflitos negativos "ocasionaram atrasos, por vezes de cerca de dois anos, nos processos pendentes nos tribunais judiciais"[49].

De acordo com a deputada, o Grupo Parlamentar do PCP entendia que "a proposta de lei orgânica esvaziava os tribunais de comarca transferindo a maior das suas competências para os tribunais de círculo, transformava os juízes de comarca em juízes menores e atingia mesmo a própria vida social da comarca, desvalorizando os concelhos que não fossem brindados com a sede do tribunal de círculo. Ora, das alterações agora propostas resulta o aumento das competências dos tribunais de comarca. Passam a preparar para julgamento acções cuja preparação lhes é vedada pelo artigo 81º da Lei Orgânica; passam a ter competência para execuções (independentemente do valor) que, pela lei em vigor, pertencem ao foro do tribunal de círculo e alarga-se a sua competência em processo penal". Na opinião da deputada, o tribunal de círculo é uma instituição, tal como está

[48] Cfr. DAR, 11 de Maio de 1990, I.ª série, Número 73, página 2451.
[49] Cfr. DAR, 11 de Maio de 1990, I.ª série, Número 73, página 2454

configurada na LOTJ e no Regulamento, "que não está adaptada à realidade do País. (...) o tribunal de círculo representa a distanciação da justiça em relação aos cidadãos e traduz-se em custos da justiça acrescidos à onerosidade insuportável do actual sistema das custas judiciais"[50].

Manuel Barros, deputado do PSD, por seu lado, referiu que "o tribunal de círculo, funcionando em regra como tribunal colectivo, visa conferir uma melhor justiça, uma justiça mais atempada e mais cabal. A proposta de lei visa exactamente alterar a situação que decorria da lei anterior que criou (...) uma certa estagnação, uma certa perplexidade, um certo embaraço, quanto à administração da justiça, na medida em que se criaram muitos conflitos negativos de competência e isso redundava necessariamente num desprestígio para os tribunais, mas, muito mais importante do que isso, numa fraca ou menos boa administração da justiça em relação às pessoas que dela carecem". Odete Santos respondeu a esta intervenção de Manuel Barros, referindo que quanto aos tribunais de círculo, "o tempo mostrou quão atempada era a justiça nesses tribunais; o tempo demonstrou que mal os tribunais de círculo abriram as portas ficaram logo completamente submersos pela imensidão dos processos, a que não podiam responder sem meios para tal; o tempo demonstrou que processos que em finais de 1987 estavam preparados para julgamento ainda hoje não estão julgados por causa dos conflitos de competência"[51].

O deputado do Partido Socialista (PS) Luís Filipe Madeira, no referido debate, manifestou a opinião de que os tribunais de círculo "têm vários vícios, designadamente na forma como funcionam, por não terem funcionários nem instalações capazes, na instabilidade dos próprios juízes que fazem parte desses tribunais e numa forma que o Governo prometeu resolver mas que até hoje não resolveu". O mesmo deputado referiu que a sua bancada votaria favoravelmente a proposta apresentada pelo Governo, "porque ela resolve algumas questões", apesar de na sua perspectiva, não resolver o essencial, visto que a questão é estrutural e, como tal deveria ser atacada "com medidas estruturais, nem que sejam medidas temporárias ou para vigorarem apenas enquanto for necessário"[52].

O Ministro da Justiça, Laborinho Lúcio, terminou o debate da Proposta de Lei n.º 143/V referindo que "há uma determinação firme por parte do Governo de introduzir o

[50] Cfr. 11 de Maio de 1990, I.ª série, Número 73, página 2454.
[51] Cfr. DAR, Iª série, n.º 73, pág. 2460.

novo círculo judicial no nosso sistema, reafirmando (...) que o tribunal de círculo não é uma essência em si. Não é tanto pela necessidade de criar uma outra instância que o tribunal de círculo se cria, mas porque ele é uma peça fundamental desse novo círculo judicial, pujante, onde o cidadão, ao deslocar-se, porventura com um incómodo superior ao que teria quando se deslocou à comarca, sinta claramente que o incómodo foi mais do que compensado pelo aumento nítido da qualidade da justiça que lhe foi administrada"[53].

A Proposta de Lei n.º 143/V foi aprovada por unanimidade e esteve na origem da Lei n.º 24/90, de 4 de Agosto que alterou a redacção dos artigos 18º, 55º, 72º, 79º, 81º, 82 e 107º da Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro.

3.5.1.2. O Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho: a nova regulamentação do Tribunal de Círculo

A Lei n.º 24/90, de 4 de Agosto, seria regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho. No Preâmbulo desse Decreto-Lei lê-se que visava "confirmar o essencial, ou seja, o círculo como a célula vital da nova organização judiciária, ajustando-o à celeridade e ao dinamismo da mudança ocorrida no todo social, surgindo então o tribunal de círculo como um pólo aglutinador de toda a actuação judiciária na respectiva circunscrição judicial"[54]. De acordo com o Preâmbulo, "a criação de novos círculos é a solução revelada pela experiência que melhor se adequa ao momento presente". Tendo em conta as constantes mutações do sistema, o legislador previa a criação, no futuro, de novas circunscrições judiciais, designadamente de novos círculos judiciais, de forma a redimensionar o sistema judicial do território consoante as necessidades sentidas.

O Decreto-Lei n.º 206/91 criou os círculos judiciais de Vila Nova de Famalicão e de Loulé e as comarcas de Ílhavo, Nazaré e Palmela, bem como o 2º juízo do tribunal judicial de Fafe. Como forma de implementar a "desejável concretização" pretendida, foi criado um novo tribunal de competência especializada mista em matéria de família e menores, em Aveiro[55].

---

[52] Cfr. DAR, Iª série, n.º 73, pág. 2460.
[53] Cfr. DAR, Iª série, n.º 73, pág. 2464.
[54] Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho.
[55] No entanto, este tribunal só cerca de dez anos mais tarde foi declarado instalado e entrou em funcionamento.

Visto alguns tribunais de círculo não serem compostos integralmente por "juízes privativos – três no mínimo para a realização do colectivo", houve que designar magistrados de outros tribunais para integrar aquele por um período mínimo de seis meses "sanando dúvidas, colmatando lacunas que existiam nesta matéria e contribuindo indubitavelmente para uma maior estabilidade dos magistrados que integram o colectivo naquele tribunal"[56].

Com o fim de "simplificar procedimentos", o Decreto-Lei n.º 206/91 previa, ainda, que as secretarias judiciais e as secretarias do Ministério Público passassem a funcionar como secretarias do tribunal de círculo, para garantir o expediente daquele tribunal na respectiva área de competência. O mesmo diploma previa a obrigatoriedade da deslocação do tribunal de círculo, a requerimento de qualquer das partes, sempre que a distância entre a sede do tribunal de círculo e a sede da comarca onde devesse ter lugar a audiência fosse superior a 50 km. Era ainda, prevista a possibilidade de o tribunal se deslocasse para a realização de audiências, oficiosamente ou mediante sugestão de qualquer das parte, sempre que as dificuldades de deslocação dos intervenientes no julgamento fossem superiores aos inconvenientes decorrentes da deslocação. O Preâmbulo do Decreto-Lei referia, também que havia sido pensado o "recrutamento dos meios humanos e materiais necessários à coadjuvação do tribunal nas suas deslocações.

O diploma que seguimos tornava mais clara a competência do tribunal de círculo quanto à prática de actos judiciais, designadamente a possibilidade do juiz poder ordenar a comparência pessoal, como regra, "de quaisquer pessoas residentes na área do respectivo círculo judicial". O legislador procedeu à adaptação de princípios da lei processual civil ao funcionamento e à área de jurisdição do tribunal de círculo.

O Decreto-Lei n.º 206/91 previa a possibilidade do tribunal de círculo poder deprecar ao tribunal da comarca respectivo certos actos que tivessem de ser praticados fora da sede do tribunal de círculo.

O legislador manifestava, ainda, no Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 206/91 a intenção de "levar às últimas consequências o princípio da especialização em razão da matéria também no foro laboral, determinando a remessa ao tribunal de trabalho

[56] Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho.

competente dos processos de acidente de trabalho já julgados, quando neles se venham a suscitar questões incidentais posteriores à decisão e que contendam com o mérito da causa". Parecia, pois, conveniente nesta situação, sobrepor, à regra de que o tribunal competente para o julgamento também o é para a execução e para os incidentes posteriores à decisão, o princípio da plena especialização em razão da matéria dos tribunais do trabalho já instalados.

O Decreto-Lei n.º 206/91 revogou a norma referente à competência das varas cíveis, visto tal matéria estar "definida e clarificada na lei", sendo criadas novas disposições que a experiência mostrara serem mais aconselháveis.

Para obviar à acumulação processual nos tribunais de instrução criminal, o legislador entendeu que nas comarcas integradas na área de jurisdição daqueles tribunais e que não fossem sua sede, pudesse funcionar, em exclusividade, um juiz de instrução criminal, a designar pelo Conselho Superior de Magistratura. Quanto aos magistrados do Ministério Público, passava a caber aos procuradores da República a representação do Ministério Público nos tribunais de círculo, coadjuvados por magistrados de igual categoria, quando razões de serviço o justificassem.

Na perspectiva do legislador, as soluções plasmadas no Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho permitiriam ao aplicador do direito e ao administrador da justiça agir com maior celeridade e maior certeza[57].

3.5.2. A Lei n.º 24/92, de 20 de Agosto: ainda os tribunais de Círculo e os tribunais de pequenas causas, as varas e os tribunais de turno

Em Junho de 1992 seria discutida na Assembleia da República, na generalidade, a Proposta de Lei n.º 24/VI[58], que veio a ser a Lei n.º 24/92, com o fim de introduzir alterações à Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro, designadamente para "edificar um sistema

[57] Através do Decreto-Lei que seguimos, foi extinto o 2.º Juízo do Tribunal do Trabalho de Aveiro, que, por lapso, não constava do Decreto-lei n.º 214/88, que, no entanto, sempre se manteve em funcionamento até à instalação do Tribunal de Trabalho de Águeda.
[58] Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, de 06/1992, pág. 2305 a 2321

judiciário capaz de responder com maior eficácia, com maior prontidão e com uma dignidade acrescida aos interesses legítimos dos cidadãos"[59].

Da Proposta de Lei destacava-se o funcionamento dos tribunais de círculo, que foram criados com o fim de "garantir uma maior qualidade na instrução e julgamento das questões de maior complexidade", intenção essa que foi parcialmente comprometida perante a crítica de que implicava maior incómodo para as partes, "forçadas a deslocações excessivas à sede do seu círculo judicial"[60].

Insistir na concepção inicial do Tribunal de Círculo não seria, pois, favorável. De acordo com Laborinho Lúcio, "para uma moderna concepção do sistema, a essência é constituída pelo círculo como seu pólo dinamizador e não necessariamente pelo tribunal de círculo que, como instrumento daquele, deve adequar-se ao que se tem por essencial". Na perspectiva de Laborinho Lúcio, em causa estava a criação de um espaço alargado de consensualidade que permitisse consolidar a consagração efectiva do círculo judicial, dotando-o de novos instrumentos, designadamente de comissões de protecção de menores, de gabinetes de consulta jurídica gratuita e de novos mecanismos de intervenção em matérias do âmbito de investigação criminal e de medicina legal.

Assim, a Proposta de Lei n.º 24/VI em discussão, permitia a inversão da regra do seu funcionamento, passando as audiências, em regra, a ter lugar na sede da comarca. Esta Proposta deveria ser vista como intercalar, pois era intenção do Governo, após a revisão da legislação processual civil e penal, propor uma revisão global da Lei Orgânica dos Tribunais.

Com a criação dos tribunais de pequena instância, que substituíam os tribunais de pequenas causas, visava-se uma especialização e uma eficácia, aumentando a capacidade de resposta e a diminuição de serviço nos demais tribunais, libertos dessa forma de uma excessiva carga de processos mais simples, mas numerosos.

Da Proposta de Lei n.º 24/VI em discussão, o Ministro da Justiça salientava o facto de, mantendo a previsão das varas cíveis já consagradas, o diploma permitir retirar da área de competência territorial de Lisboa e do Porto circunscrições que a integrariam, tornando

[59] Cfr. Intervenção do Ministro da Justiça, Dr. Laborinho Lúcio, *in* DAR, 2 de Junho de 1992, I.ª série, Número 71, página 2305.

assim possível a criação de círculos judiciais autónomos em Almada, Oeiras, Loures, Gaia e Matosinhos e a comarca e o círculo judicial da Amadora. O objectivo em vista era a flexibilização do sistema.

Em Lisboa e no Porto seriam instaladas varas cíveis, sendo redimensionadas as varas criminais em alguns tribunais. Como forma de melhor gerir os recursos humanos e de assegurar uma capacidade de resposta mais célere, era prevista também a agregação de comarcas, rentabilizando o trabalho dos magistrados. Consagrava-se, ainda, a criação de tribunais auxiliares como estruturas de intervenção em casos de atraso acumulado ao longo de anos. Com vista a garantir o tratamento de casos urgentes de cuja omissão poderia decorrer a violação de direitos fundamentais, contemplava-se, nesta Proposta de Lei, o funcionamento de turnos, aos fins-de-semana e feriados para matérias específicas de direito e processo penal, bem como de direito de menores. O Ministro da Justiça concluiu que, com a Proposta de Lei apresentada, o Governo pretendia "uma justiça mais rápida, mais acessível, mais próxima do cidadão, em suma, mais justa"[61].

O deputado do CDS Narana Coissoró referiu, na discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 24/VI, que no espaço de quatro anos estava em discussão "o terceiro grande remendo" que o Ministro da Justiça fazia "na sua lei de organização judiciária de 1987, porque era já um tecido gasto, de má qualidade"[62].

Na opinião de Raul Castro, deputado independente, a designação de varas criminais era nova mas correspondia a uma situação já existente. Quanto às varas cíveis, relembrou que já haviam existido antes do 25 de Abril tendo terminado "devido aos seus inconvenientes" sendo ressuscitadas na Proposta de Lei em discussão, contra a opinião da Associação dos Magistrados Judiciais. O deputado questionou, então, qual a razão que levou a ressuscitar "esta forma de organização dos tribunais" que já dera provas da sua "ineficiência e da degradação a que conduz os serviços"[63].

Sobre a criação dos tribunais de pequena instância, Raul Castro recordou que não se tratava de uma novidade, visto terem sido criados, quer pela Lei n.º 38/87, quer pelo Decreto-Lei n.º 214/88, não tendo chegado a ser concretizados.

[60] Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2306.
[61] Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2307.
[62] Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2307.

Na opinião do deputado Vera Jardim, com a reforma que o Governo pretendia implementar, iriam de novo surgir "conflitos de competência, processos de um lado para o outro, de secções para secções, funcionários e contas de um lado para o outro, enfim o inferno do costume!"[64]. Quanto ao estatuto do advogado, a Proposta de Lei n.º 24/VI estabelecia alterações: em vez do seu direito/dever de "colaboração" na administração da justiça, pretende-se que passe a ter um direito/dever de "participação".

Segundo o então ministro da justiça, os objectivos gerais da Proposta eram uma justiça mais rápida, acessível, mais próxima do cidadão, ou seja, mais justa. A Proposta de Lei n.º 24/VI era no sentido de flexibilizar o funcionamento dos tribunais de círculo, tornando possível o seu funcionamento fora da sua sede própria, o que permite um mais rápido acesso dos cidadãos à justiça; a possibilidade de desdobramento de circunscrições e de agregação de comarcas; a criação de subsecções do Supremo Tribunal de Justiça, contribuindo para uma mais correcta distribuição dos processos; a criação de tribunais de pequena instância; a criação de varas criminais; a atribuições aos presidentes dos tribunais de competência para orientarem superiormente os serviços das secretarias judiciais, a regulamentação dos turnos; a possibilidade de criação de tribunais e secções auxiliares para descongestionar casos pontuais de acumulação de processos.

Laborinho Lúcio referiria, ainda, na discussão da Proposta de Lei que analisamos, que "não há a ressuscitação das varas. Quando muito, o que haverá é o funeral das varas. As varas não são ressuscitadas, porque já existem; não vamos é acabar com as varas, por agora, porque é importante reflectir seriamente quanto aos méritos que as varas podem vir a ter, desde que obviamente se encontrem mecanismos para superar as deficiências que elas tiveram no passado. Se as varas correspondem à filosofia do tribunal de círculo, elas apontam para objectivos de maior qualidade e, se forem um bom instrumento para os atingir, vale a pena prosseguir por aí"[65].

Acerca dos tribunais de pequenas causas, o Ministro da Justiça explicou que "não foram levados à prática, desde logo, porque também radicavam numa filosofia diferente. Os tribunais de pequenas causas, de alguma maneira, isolavam-se da estrutura actual da organização judiciária". De acordo com a opinião que manifestou, caminhar-se-ia,

[63] Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2308.
[64] Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2309.

posteriormente para situações de desjudicialização, designadamente da arbitragem, pelo que se deveria "trazer para o interior do sistema actual a filosofia dos tribunais de pequenas causas. Daí, tribunais de pequena instância, embora com grande parte da competência que lhes era atribuída na previsão inicial"[66]. Sobre os tribunais de pequena instância, o Ministro da Justiça diria, ainda, que "defendemos a sua implantação exactamente para acabar com a ideia dos tribunais de pequenas causas, que, esses sim, na sua própria designação, tinham desde logo um estigma negativo e cada um que recorria a eles sabia que a sua causa era pequena pela própria definição da lei. A mudança também teve que ver com esse problema. É que não queremos que eles sejam tidos como tribunais de bagatelas, mas sim como tribunais capazes de responderem rapidamente a situações de serviço que, sendo importantes como as outras, têm todavia uma forma processual mais simples, podendo, portanto, obter por parte do sistema uma resposta também mais eficaz"[67].

O deputado do PS, Alberto Costa, diria que "a lei que agora, mais uma vez, vai ser alterada revelou-se obra tão deficiente, imprevidente e mesmo perversa, que se revelou indispensável introduzir-lhe repetidas emendas. Em quatro anos e meio vamos na quarta alteração e temos à vista (...) a terceira regulamentação"[68].

De acordo com Odete Santos, deputada do PCP, com a Proposta de Lei em discussão, o Governo reincidia num esquema que se poderia traduzir "numa nova hierarquização dos tribunais: tribunais de pequena instância na base e tribunais de grande instância num outro patamar. Que consequências trará esta estratificação dos tribunais no Estatuto dos Magistrados Judiciais, que também sabemos estar em revisão? Haverá os superjuízes, os juízes medianos, os assim-assim e os pequenos ou mesmo pequeninos juízes?".

Guilherme Silva, deputado do PSD, sintetizou as alterações que a Proposta de Lei n.º 24/VI pretendia introduzir, a saber: "a flexibilização do funcionamento dos tribunais de círculo, permitindo, mais amplamente, o seu funcionamento fora da sua sede própria, o que proporciona o mais fácil acesso dos cidadãos à justiça; a possibilidade de desdobramento de circunscrições e de agregação de comarcas, racionalizando o aproveitamento de

[65] Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2312.
[66] Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2312.
[67] Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2313.
[68] Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2314.

recursos humanos; a criação de subsecções do Supremo Tribunal de Justiça, contribuindo para uma mais correcta distribuição dos processos a exemplo do que acontece já no Supremo Tribunal Administrativo; a criação de tribunais de pequena instância; a criação de varas criminais; a atribuição aos presidentes dos tribunais da competência para orientarem superiormente os serviços das secretarias judiciais; a regulamentação dos turnos, pondo-se termo a insuficiências que se registavam; a possibilidade de criação de tribunais e secções auxiliares como forma de descongestionar situações pontuais de acumulação de processos"[69]/[70].

A Proposta de Lei foi aprovada, em 9 de Julho de 1992, em votação final global[71], ocasião em que o Grupo Parlamentar do PS, através do deputado Alberto Costa, referiu que aquele partido político continuava a discordar de uma estratégia de introdução de alterações legislativas no sector, em virtude de as modificações introduzidas serem isoladas e dessincronizarem as mesmas alterações, "inviabilizando os objectivos globais prosseguidos e retirando eficácia e alcance às inovações". Referiu, ainda, que não é aceitável que tais alterações legislativas tivessem sido votadas sem que aos deputados fosse facultado o acesso a quaisquer trabalhos preparatórios e sem que lhes tivesse sido dado a conhecer o projecto ou anteprojecto do Decreto-Lei que regulamentaria a lei. Por outro lado, o deputado referiu que o PS não apoiava a manutenção da solução da restauração das varas cíveis, e que não concordava com os tribunais de pequenas causas "agora chamados com alguma infelicidade, de pequena instância", pois entendem os deputados daquele Grupo Parlamentar que aqueles tribunais deveriam ser dominados por procedimentos inovadores norteados por princípio de informalidade e consenso – não sendo assim, a sua instalação poderia ter efeitos perturbadores da boa administração da justiça.

A Lei n.º 24/92 foi, assim, publicada em 20 de Agosto de 1992, tendo introduzido alterações à Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro, designadamente aos artigos 8º, 11º, 12º, 23º, 30º, 47º, 72º a 78º, 86º, 90º a 92º, 97º, 98º, 100º e 107º-A.

[69] Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2319.
[70] Em 9 de Junho de 1992 foi aprovada, na generalidade, a Proposta de Lei n.º 24/VI, com os votos a favor do PSD e do PSN e as abstenções do PS, do PCP, do CDS e do deputado independente Mário Tomé.
[71] Cfr. DAR, Iª série, n.º 86, de 10 de Julho de 1992, pág. 2835-2836.

3.5.3. A regulamentação em várias etapas da Lei n.º 24/92 (da alteração à LOTJ)

O Decreto-Lei n.º 38/93 foi publicado, em 13 de Fevereiro de 1993, com vista a tornar efectivo o plano de informatização dos tribunais previsto na Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro, uma vez que, como se lê no Preâmbulo, era necessário "estimular o ritmo de concretização da política atinente à utilização da informática no sistema judiciário como instrumento de modernização da justiça". O Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho, permitiu desenvolver tal intento, superando, designadamente, os obstáculos ao recrutamento de meios humanos. O Decreto-Lei n.º 38/93 procedeu a uma alteração da Lei n.º 24/92, de modo a que os projectos e trabalhos em curso, na área da informatização judicial não fossem interrompidos.

Com o Decreto-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro, foi dado "mais um passo decisivo na racionalização da orgânica judiciária, inserida na política de modernização global do sistema preconizado pelo Governo". No Preâmbulo desse diploma o legislador dava conta que o "reordenamento do território com base no movimento processual registado, corrigido com as especificidades de cada comarca" era um instrumento fundamental da política de modernização. De acordo com o mesmo Preâmbulo, a desadequação da dimensão de alguns tribunais nos grandes centros urbanos implicou "o recurso sistemático à colocação de juízes auxiliares, transformando em regra um princípio que se pretendia excepcional". Ora, continua o Preâmbulo, a satisfação de necessidades permanentes, decorrentes do aumento de processos entrados nos tribunais, "não se compadece com soluções provisórias, vocacionadas para acudir a acumulações de serviço meramente conjunturais". Por essa razão, o legislador procedeu à especialização de alguns tribunais de competência genérica e ao aumento do número global de juízos, atendendo ao volume processual e às características das comarcas. Com o intuito de combater os casos de estrangulamento registados em algumas comarcas que necessitavam de rápida intervenção, foram criados os tribunais auxiliares, por um período até dois anos, prorrogável por um ano mais. Os tribunais de pequena instância, criados pela Lei n.º 38/87 eram "um exemplo da diversificação de instrumentos de celeridade e eficácia na

administração da justiça, na medida em que potenciam uma maior capacidade de resposta". Pela mesma razão foram extintos alguns juízos dos tribunais do trabalho do Porto e de Aveiro, uma vez que não havia justificação para a sua existência, dado o escasso movimento processual que registavam.

Quanto ao tribunal de círculo, o Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro referia que a sua deslocação passou a ser vista como um reforço do acesso do cidadão à justiça, "desde logo encurtando a distância física". De facto, como atrás se assinalou, foi consagrado o princípio da deslocação do tribunal de círculo à comarca relevante para efeitos de fixação da competência territorial, independentemente de qualquer limitação em termos de distância e de requerimento nesse sentido, como até então sucedia.

Porém, de forma a prevenir situações em que a deslocação implique inconvenientes, passou a ser admitida a realização da audiência na sede do tribunal de círculo a requerimento de ambas as partes ou por determinação do tribunal.

Ainda com o objectivo de racionalizar o sistema e de alcançar uma maior rentabilização dos recursos humanos disponíveis, a composição do tribunal de círculo foi flexibilizada, "através da possibilidade de o colectivo ser integrado por um juiz não privativo, a designar de entre juízes em exercício de funções dentro do mesmo círculo, quando a audiência se realiza na comarca sede e o volume de serviço não justifique que seja integralmente constituído por juízes privativos". Sempre que o julgamento se realizasse em comarca fora da sede, o colectivo seria obrigatoriamente integrado pelo juiz da comarca ou, sendo vários, por aquele que o Conselho Superior de Magistratura designasse, de acordo com o Decreto-Lei n.º 312/93, que introduziu alterações, designadamente, às normas relativas ao tribunal de círculo constantes do Decreto-Lei n.º 214/88 alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 214/88 e 206/91.

Posteriormente, em 21 de Dezembro, o Decreto-Lei n.º 411/93 viria a introduzir alterações ao regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro, concretamente quanto às varas criminais dos tribunais criminais de Lisboa e do Porto, com vista a melhor atingir os objectivos previstos. Relembramos que o Decreto-Lei n.º 312/93, ao alterar o regulamento da LOTJ quanto às varas criminais de Lisboa e Porto, teve em

vista instituir um sistema adequado a uma maior racionalidade e eficácia na distribuição do movimento processual.

Com o objectivo de desenvolver a reforma judiciária em curso, surgiu o Decreto-Lei n.º 222/94, de 24 de Agosto. Entre as medidas que implementou, salienta-se a actualização do quadro de magistrados de alguns tribunais judiciais cujo movimento processual havia aumentado de forma extraordinária, assim como a flexibilização da constituição do colectivo em alguns tribunais de círculo, que seria integrado, em regra, por dois juízes privativos, permitindo desta forma o funcionamento simultâneo de dois colectivos. O legislador prosseguiu a especialização dos tribunais judiciais criando em Lisboa, através deste diploma, os tribunais de pequena instância cível com competência para preparar e julgar causas cíveis às quais correspondesse a forma de processo sumaríssimo ou causas cíveis não previstas no Código de Processo Civil a que correspondesse processo especial e cuja decisão final não fosse passível de recurso ordinário. No Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 222/94, era adiantado que uma solução idêntica seria consagrada para a comarca do Porto, logo que houvesse resultados sobre o funcionamento da experiência dos tribunais de pequena instância cível nesta data criados em Lisboa.

O Decreto-Lei n.º 222/94 procedeu, também, no âmbito do reordenamento judicial do território, à alteração da área de jurisdição do tribunal do trabalho do Porto com a instalação do tribunal do trabalho de Gondomar, o que requereu a adaptação do quadro de magistrados à nova área de jurisdição.

Em 1995, o Decreto-Lei n.º 29/95, de 9 de Fevereiro, procedeu a uma alteração do Decreto-Lei n.º 38/93, de modo a tornar possível a conclusão dos trabalhos de informatização e dos projectos em curso, alterando a data de conclusão do plano de actividades de 1992-1995.

No âmbito da reforma judiciária empreendida, o Governo criou, através do Decreto-Lei n.º 153/95, de 1 de Julho, os tribunais de pequena instância mista de Almada e Vila Nova de Gaia e o Tribunal de Família e Menores de Braga, bem como o Tribunal de Círculo Auxiliar de Sintra, tendo também redimensionado os quadros de magistrados dos tribunais que se encontravam desajustados perante a realidade processual, designadamente

os tribunais de pequena instância de Lisboa e Porto e os juízos de competência especializada criminal de Lisboa. Pelo mesmo diploma foram ainda criadas as comarcas de Maia, Gondomar e Valongo e os respectivos círculos judiciais. Quanto ao Tribunal de Família e Menores do Funchal, a sua área de jurisdição passou a circunscrever-se à comarca.

Até 1995 surgiram, pois, apenas alterações pontuais que visavam corrigir e melhorar a LOTJ, quer a nível de competências, quer quanto ao tipo e ao número de tribunais, de juízos ou de varas[72].

4. O terceiro período: de 1996 à actualidade

4.1. O contexto: as alterações das leis estatutárias e a explosão de litígios em tribunal

O período entre 1996 e o presente momento corresponde ao terceiro e último período de reformas na organização judiciária. As reformas da organização judiciária e dos estatutos das magistraturas apenas entraram em vigor a partir da segunda metade do

[72] Entre essas modificações, destacam-se as seguintes: Lei n.º 52/88, de 4 de Maio, que alterou as disposições referentes aos tribunais marítimos; a Lei n.º 24/90, de 4 de Agosto, que introduziu novas alterações no âmbito dos tribunais colectivos e de círculo, dos tribunais singulares e das varas cíveis; o Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho, que regulamentou modificações ao nível da organização e competência dos tribunais, que esclareceu as prerrogativas da presidência dos tribunais, que definiu a acumulação de serviços, contemplou a informatização dos tribunais e previa o desdobramento de secções e juízos, além de ter criado novos tribunais; a Lei n.º 24/92, de 20 de Agosto, que alterou algumas disposições relativas à circunscrição dos tribunais e ao seu desdobramento, que redefiniu a classificação de tribunais de 1ª instância, introduziu novas regras no funcionamento do Supremo Tribunal de Justiça, criou novas varas criminais e clarificou a função do MP; o Decreto-Lei n.º 38/93, de 13 de Fevereiro, que alterou o Decreto-Lei n.º 214/88, prevendo medidas de excepção no âmbito do programa de informatização dos tribunais; o Decreto-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro, que contemplou novas alterações na organização dos tribunais, nos tribunais de turno e nas organizações e número de juízos; o Decreto-Lei n.º 411/93, de 21 de Dezembro, que introduziu algumas mudanças nas varas criminais de Lisboa e do Porto; e o Decreto-Lei n.º 29/95, de 29 de Fevereiro, que alertou de novo para a necessidade de tomar medidas de excepção devido à introdução do programa de modernização informática. Do conjunto de medidas legislativas implementadas no período posterior à aprovação da LOTJ, algumas ilações se podem retirar, não tanto relativamente ao conteúdo das mesmas, mas antes no que respeita à estratégia aparentemente adoptada. Uma primeira ideia realça o facto destas medidas serem de cariz mais curativo do que preventivo, ou seja, vão aparecendo consoante as situações se vão tornando insustentáveis e, por isso, de intervenção inevitável (Dias, 2001). Esta forma de actuação tem, assim, um carácter casuístico e avulso, denotando, por um lado, a falta de estudos de médio e longo prazo e, por outro, o não aproveitamento, por exemplo, das informações contidas nos relatórios de inspecções a magistrados e serviços judiciais realizados pelo serviços de inspecções, quer do CSM, quer do CSMP (Dias, 2001a). Estas intervenções minimalistas acabam por não adaptar, nem redimensionar, a LOTJ às necessidades e exigências com que o sistema judicial é confrontado, agravando o desfasamento entre a

mandato legislativo, em especial a partir de 1998. Neste período, o Governo PS, de maioria relativa, teve como Ministro da Justiça Vera Jardim[73].

Partindo do pressuposto de que a estrutura judiciária não estava preparada para responder à exigência dos problemas existentes, fora definido no Programa do Governo que a prioridade seria recolocar a justiça no centro do Estado de Direito. Para concretizar este objectivo, o Governo propôs-se reorganizar e aumentar os meios da Polícia Judiciária, aumentar os meios humanos disponíveis nos tribunais, continuar a introdução de novas tecnologias, criar mais tribunais de Relação e melhorar os meios físicos da administração da justiça. Estas eram propostas algo vagas, que poderiam conduzir a distintas interpretações, dando um espaço de manobra bastante amplo, principalmente se atendermos aos resultados atingidos em algumas áreas.

Neste período, foram igualmente aprovadas novas versões das três leis referentes aos tribunais, aos juízes[74] e ao MP. Também uma nova orgânica do CEJ foi publicada.

Quanto às alterações nas leis sobre a organização judiciária, mais uma vez, e aparentemente, não foi seguida uma ordem programada para a sua entrada em vigor. Numa avaliação sumária do resultado das anteriores leis, demonstra-se, pela análise dos dados estatísticos, que os objectivos estiveram muito longe de ser cumpridos, o que parece indiciar que o problema da oferta não se resolveu apenas com alterações legislativas relativas aos tribunais e aos estatutos das magistraturas, antes necessitava reformas mais profundas ao nível das metodologias de trabalho utilizadas nos tribunais.

Neste novo período de alterações legislativas, o primeiro grande diploma a ser aprovado foi a Lei Orgânica do CEJ, seguindo-se o Estatuto do Ministério Público. Posteriormente, surgiu a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, culminando, esta série de alterações, com a aprovação do Estatuto dos Magistrados Judiciais, dois meses antes do final da legislatura. Esta última alteração foi aparentemente

procura de tutela judicial e a capacidade de oferta. Privilegiou-se, neste período, uma política de «tapa-buracos», em desfavor de uma remodelação da própria estrutura judicial.

[73] Sendo secundado pelo Secretário de Estado-Adjunto Matos Fernandes e pelo Secretário de Estado da Justiça Lopes da Mota.

[74] O Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 21/85, de 30 de Julho) foi apenas alterado em cerca de 55 artigos dos perto de 200 que continha o anterior Estatuto, ainda que por vezes substancialmente.

acelerada, visto que a sua não aprovação poderia originar um atraso de vários meses ou anos, após a tomada de posse da nova equipa ministerial.

Tabela 7

Leis de Organização Judiciária 1996-2002

Data	Lei	Governo	Ministro da Justiça
6/4/98	Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários – Lei n.º 16/98, de 6 de Abril	XIII Governo Constitucional	MJ – Vera Jardim (PS) Matos Fernandes – SE-Adjunto Lopes da Mota – SE Justiça (Outubro 1995/Outubro 1999)
27/8/98	Lei Orgânica do Ministério Público – Lei n.º 60/98	Idem	Idem
13/1/99	Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais – Lei n.º 3/99	Idem	Idem
31/8/99	Estatuto dos Magistrados Judiciais – Lei n.º 143/99	Idem	Idem

Em relação aos recursos humanos, a evolução manteve-se lenta, principalmente, face ao aumento da procura de tutela judicial. Enquanto nos funcionários judiciais se registou uma subida assinalável nos dois últimos anos analisados, já os juízes registam uma quebra ligeira e os magistrados do Ministério Público uma subida pouco acentuada.

Tabela 8

Recursos Humanos nos Tribunais 1996-2000

Ano	Magistrados Judiciais[75]	Magistrados Min. Público[76]	Funcionários Judiciais
1996	1 231	939	7 185
1997	1 267	964	7 400
1998	1 324	982	7 605
1999	1 382	999	8 213
2000	1 368	1 068	9 040

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

[75] Juízes destacados nos tribunais judiciais, estando os restantes em licença sem vencimento, em comissões de serviço ou nos tribunais administrativos e de Contas.

[76] Idem para os magistrados do Ministério Público.

Os processos pendentes continuaram a subir vertiginosamente, ultrapassando, em 1998, a barreira do milhão de processos. Embora os processos findos estivessem a aumentar (com a ligeira excepção do ano 2000), estes não conseguem dar vazão ao grande aumento dos processos entrados, obrigando a um repensar no tipo de triagem a implementar e/ou no investimento que se deveria fazer, quer no reforço dos recursos humanos, quer na renovação das metodologias de trabalho nos tribunais (informatização, reorganização de serviços comuns, sistema de notificações, etc.).

Tabela 9

Movimento Processual nos Tribunais Judiciais 1996-2000

Total Geral	Pendentes 1 Janeiro	Entrados	Findos
1996	757 432	672 701	545 064
1997	892 174	754 557	583 579
1998	1 062 355	731 057	619 529
1999	1 164 938	735 931	702 904
2000	1 187 742	727 952	698 168

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

4.2. As alterações legais pontuais e o debate político parlamentar de 1996 a 1999

4.2.1. A agilização da colocação de magistrados e os tribunais e secções auxiliares: uma alteração pontual consensual (Lei n.º 37/96 de 31 de Agosto)

De acordo com a Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 34/VII[77], publicado no DAR, IIª série, n.º 42, de 16 de Maio, estava em causa "encontrar uma solução para a questão da possibilidade (...) de declaração de vacatura do lugar de origem dos juízes destacados como auxiliares", pois, se um lugar de origem de um juiz destacado como auxiliar não tivesse candidatos também a título auxiliar, "uma vez que nenhum magistrado

[77] O DAR, Iª série, n.º 70, de 15 de Maio de 1996 deu conta da entrada na Mesa e da admissão da Proposta de Lei n.º 34/VII, com o fim de alterar o artigo 85º da Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro e o artigo 112º da Lei n.º 47/86 (LOT e do Ministério Público).

poderia ser obrigado a aceitá-lo àquele título". A solução, concluía a Proposta, seria declarar vago esse lugar, tornando-o mais atractivo para futuras candidaturas[78].

A Proposta de Lei n.º 34/VII harmonizava, ainda, o regime da renovação do destacamento entre as duas magistraturas; a adaptação da terminologia, de forma a que o Ministro das Finanças pudesse intervir na cabimentação orçamental do destacamento quando esses encargos passassem a ser assumidos, de facto, pelo Ministério das Finanças; o esclarecimento de que as remunerações dos juízes auxiliares deveriam ser iguais às daqueles junto dos quais passassem a exercer funções; a uniformização da terminologia das disposições paralelas referentes aos magistrados judiciais e do Ministério Público.

O Relatório e Parecer elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias acerca da Proposta de Lei n.º 34/VII acima analisada refere que é frequente nos tribunais, a par de situações de cariz estrutural, haver acumulação de serviço e morosidade processual por razões de ordem conjuntural[79]. Ciente desses factos, procedeu o Governo à apresentação da Proposta de Lei n.º 34/VII, no sentido de alterar o artigo 85º da Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro que, como vimos, previa o destacamento temporário de magistrados judiciais, como juízes auxiliares, para tribunais onde se verificassem situações ocasionais de acumulação de serviço.

Contudo, referia o Relatório, as alterações eram singelas, pontuais e limitadas, pelo que se crê que pacíficas. Refere ainda o Relatório que a tramitação judicial implicava a intervenção de outros agentes judiciais, para além dos juízes. Assim, na legislatura anterior fora aprovada pela Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 24/VI que criara o artigo n.º 84º-A, nos termos do qual, nos casos em que a acumulação de serviço e o congestionamento processual o justificasse, e para garantir celeridade na administração da justiça, poderiam ser criados tribunais ou secções auxiliares por um período de tempo determinado. Com a criação desses tribunais ou secções, mesmo que temporários, ficava garantido "um elenco completo dos intervenientes processuais, que não apenas do juiz

[78] Cfr. DAR, IIª série, n.º 42, de 16 de Maio de 1996, página 756.
[79] Parecer elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, *in* DAR, 12 de Junho de 1996, II.ª série A, Número 48, página 937 e 938.

auxiliar, mas também o correspondente magistrado do Ministério Público, bem como os respectivos funcionários"[80].

Ora, a Proposta de Lei n.º 34/VII, visava precisamente resolver questões relativas à inamovibilidade dos magistrados e a aspectos administrativos e remuneratórios. Com a alteração que se pretendia introduzir, passava a ser da competência do Conselho Superior da Magistratura, deliberar, caso a caso, se o destacamento deveria ocasionar ou não abertura de vaga no lugar de origem.

Na lei em vigor à data, o destacamento de magistrados judiciais e do Ministério Público dependia, por questões financeiras, de despacho do Ministro da Justiça. Com as alterações da Proposta de Lei 34/VII, deixava de haver intervenção do Ministro da Justiça, pois o Ministro das Finanças passava a intervir na cabimentação orçamental do destacamento quando os encargos em causa passassem de facto a ser assumidos por esse Ministério.

A gestão que os conselhos superiores das duas magistraturas viessem a fazer do destacamento de magistrados auxiliares, se fosse correcta e identificada com a preocupação de descongestionar os tribunais que apresentassem sobrecarga de processos, podia constituir um instrumento particularmente útil para a recuperação de atrasos – atrasos esses que haviam já implicado a condenação do Estado Português no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

O destacamento, quanto aos magistrados judiciais, estaria dependente da anuência do destacado, dada a inamovibilidade plasmada no artigo 218º da CRP, e também dependente da cabimentação orçamental.

Na reunião plenária de 11 de Junho de 1996 da Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 34/VII foi discutida na generalidade[81]. O Ministro da Justiça, Vera Jardim, explicou que estava em causa uma alteração pontual da LOTJ, pois, "dada a situação de carência nos tribunais, existe um conjunto muito grande de magistrados

[80] Cfr. Relatório e parecer elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, *in* DAR, 12 de Junho de 1996, II.ª série A, Número 48, página 936.
[81] Cfr. DAR Iª s – n.º 81, de 12/06/1996, pág. 2728 a 2735.

auxiliares"[82], mais precisamente 135 magistrados judiciais e 68 magistrados do Ministério Público. O Ministro da Justiça deu conta que "até há pouco tempo, o Conselho Superior da Magistratura tinha o entendimento de que o destacamento para juiz auxiliar produzia a vacatura no lugar de origem", porém, "recentemente, um parecer da Procuradoria Geral da República foi elaborado no sentido de que esses mesmo destacamento não abrisse vaga no lugar de origem". Então, o Conselho Superior de Magistratura alertou o Governo para a necessidade de alterar o artigo 85º da LOTJ, isto para obviar a que, sendo destacado um juiz para outro tribunal ou juízo, na impossibilidade legal de vacatura do lugar de origem, o seu preenchimento fosse concretizado por outro juiz auxiliar, e assim sucessivamente, "numa cadeia que é manifestamente perturbadora dos serviços e da gestão que o Conselho Superior da Magistratura faz do movimento dos tribunais"[83].

Ora, estando o destacamento dependente da concordância do magistrado, uma vez que os magistrados apenas podiam ser nomeados para juízes auxiliares com a sua anuência, o lugar deixado deserto corria o risco de não ser ocupado por falta de interesse de qualquer outro magistrado, visto que também não iria ocupar um lugar definitivo, mas iria ser nomeado como juiz auxiliar. Com a Proposta de Lei em discussão, caberia ao Conselho Superior de Magistratura a declaração de vacatura do lugar de origem, ou continuaria a haver a possibilidade de não haver vacatura, e, como tal, apenas pode ser nomeado um magistrado, também auxiliar, para o lugar em causa.

O Ministro da Justiça reconheceu que havia tribunais sistematicamente ocupados por juízes auxiliares, o que não era benéfico. Os juízes auxiliares eram recrutados para responder a situações de curta duração. Estes juízes eram pagos através do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Justiça, ao contrário das magistraturas efectivas, que eram remuneradas pelo Ministério das Finanças. Na perspectiva de Vera Jardim, todos os magistrados deveriam ser pagos pelo Orçamento do Estado.

[82] Cfr. Intervenção do Ministro da Justiça, Dr. Vera Jardim, *in* DAR, 12 de Junho de 1996, I.ª série, Número 81, página 2728.
[83] Cfr. Intervenção do Ministro da Justiça, Dr. Vera Jardim, *in* DAR, 12 de Junho de 1996, I.ª série, Número 81, página 2728.

Neste debate parlamentar o governo anunciou algumas medidas que iria tomar a curto prazo[84].

O Governo tomou algumas medidas, designadamente a reclassificação de comarcas - comarcas de ingresso, de acesso e de acesso final. O Governo constatou que a classificação atribuída a certas comarcas não era a correcta, pois algumas eram classificadas como comarcas de ingresso e mereciam uma classificação superior – em consequência, foi preparada uma Portaria para reclassificar as comarcas.

Outra medida anunciada aquando da discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 34/VII referia-se à criação de cerca de 25 novos juízos, cíveis e criminais. Com esta medida, o Governo pretendia responder a tribunais que tinham juízes auxiliares há diversos anos, o que significava que o seu recrutamento não correspondia apenas a uma necessidade de reforço pontual, mas que se tratava de um tribunal que de facto precisava de mais magistrados e de mais funcionários judiciais.

A grande medida da organização judiciária então apresentada pelo Governo consistia em acabar de vez com "a experiência maléfica dos tribunais de círculo".

Em vista tem também o Governo a criação de novos tribunais de 2ª instância.

O Ministro da Justiça manifestou a sua posição "contra a massificação da Magistratura Judicial e da Magistratura do Ministério Público", pois, na sua opinião, não deveria continuar a aumentar exponencialmente o número de magistrados, importante era,

[84] O Governo tomou algumas medidas, designadamente a reclassificação de comarcas - comarcas de ingresso, de acesso e de acesso final. O Governo constatou que a classificação atribuída a certas comarcas não era a correcta, pois algumas eram classificadas como comarcas de ingresso e mereciam uma classificação superior – em consequência, foi preparada uma Portaria para reclassificar as comarcas.
Outra medida anunciada aquando da discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 34/VII referia-se à criação de cerca de 25 novos juízos, cíveis e criminais. Com esta medida, o Governo pretendia responder a tribunais que tinham juízes auxiliares há diversos anos, o que significava que o seu recrutamento não correspondia apenas a uma necessidade de reforço pontual, mas que se tratava de um tribunal que de facto precisava de mais magistrados e de mais funcionários judiciais.
A grande medida da organização judiciária então apresentada pelo Governo consistia em acabar de vez com "a experiência maléfica dos tribunais de círculo"
Em vista tem também o Governo a criação de novos tribunais de 2ª instância.
O Ministro da Justiça manifestou a sua posição "contra a massificação da Magistratura Judicial e da Magistratura do Ministério Público", pois, na sua opinião, não deveria continuar a aumentar exponencialmente o número de magistrados, importante era, antes, criar nos tribunais assessorias que libertassem os magistrados de tarefas secundárias que os ocupavam muito, podendo então dedicar-se às tarefas de facto importantes. (Cfr. Intervenção do Ministro da Justiça, Vera Jardim, in DAR, 12 de Junho de 1996, I.ª série, Número 81, página 2729).

antes, criar nos tribunais assessorias que libertassem os magistrados de tarefas secundárias que os ocupavam muito, podendo então dedicar-se às tarefas de facto importantes.

O deputado Guilherme Silva do PSD referiu que muitos dos que antes eram contra os tribunais de círculo, já tinham alterado a sua posição, por reconheceram algumas vantagens e por entenderem que não era salutar estar a alterar sucessivamente a organização judiciária.

Na perspectiva da deputada do CDS-PP Helena Santos, a Proposta de Lei ia ao encontro de carências que de facto eram perceptíveis nos tribunais. Porém, acrescentava que existia nos tribunais um outro problema – a falta de meios humanos e físicos e que, se não fosse posto cobro a tal insuficiência, de nada valeria colocar mais juízes nos tribunais, pois tanto o juiz titular como o auxiliar trabalhariam em "pequenos gabinetes onde mal cabe um juiz, mal cabe um computador"[85].

Na opinião do deputado Nuno Baltazar Mendes, do PS, a Proposta de Lei era "inteiramente correcta face ao Parecer da Procuradoria Geral da República de 8 de Janeiro de 1996, que, de alguma forma, veio plasmar um entendimento diverso daquele que existia quanto à matéria em causa"[86], possibilitando uma mais célere substituição nos lugares que ficassem vagos em virtude dos destacamentos dos juízes auxiliares. O deputado congratulou-se com a notícia da criação de novos tribunais, de novas comarcas e de novos tribunais de 2ª instância. Contudo, lamentou as precárias condições em que funcionavam alguns tribunais, designadamente em Lisboa, assim como a morosidade excessiva de alguns processos.

O deputado António Filipe do PCP manifestou a sua concordância com o teor da Proposta, tendo acrescentado que no funcionamento dos tribunais existiam situações dramáticas, concretamente em torno dos tribunais de círculo[87].

[85] Cfr. DAR, 12 de Junho de 1996, I.ª série, Número 81, página 2731.
[86] Cfr. DAR, 12 de Junho de 1996, I.ª série, Número 81, página 2731.
[87] A Proposta de Lei n.º 34/VII foi aprovada por unanimidade em 20 de Junho de 1996. Cfr. DAR, 21 de Junho de 1996, I.ª série, Número 84, página 2834. No DAR IIª série-A, n.º 59, de 3 de Agosto de 1996, encontram-se publicados os artigos 85º e 112º da Lei n.º 38/87, relativos, respectivamente, aos juízes auxiliares e aos magistrados auxiliares.

4.2.2. Os tribunais de turno e os tribunais especializados de recuperação de empresas e falência

4.2.2.1. A fundamentação da exposição de motivos

Na Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 18/VII, foram relatados os antecedentes da Proposta. Aí se enumeraram quais os diplomas que versavam sobre o funcionamento dos tribunais para serviço urgente aos fins-de-semana e feriados[88]. O Despacho ministerial n.º 61/91 foi fixada a abertura dos Tribunais de Polícia de Lisboa e do Porto aos sábados, entre as 12 e as 20 horas, e aos domingos, das 9 às 20 horas. O sistema de funcionamento dos tribunais aos fins-de-semana era mantido; a Lei n.º 24/92 operou a modificação do artigo 90º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais quanto aos turnos das férias judiciais, a organização dos turnos nos tribunais judiciais de 1ª instância aos sábados, domingos e feriados para assegurarem o serviço urgente e a possibilidade de serem criados tribunais de turno de competência especializada, de competência especializada mista e de competência específica mista. O Presidente da Relação manteve a competência para estabelecer os turnos, ouvindo os juízes com a antecedência de 60 dias. Foram por esta Lei aditados dois artigos ao Regulamento da lei Orgânica – artigos 21º-A e 22º-A[89]. O primeiro estabeleceu que se organizariam dois ou mais turnos durante as férias judiciais, nos quais participariam os magistrados dos tribunais sediados em cada um dos círculos judiciais e que tal medida seria extensiva ao serviço urgente previsto na Organização Tutelar de Menores e no Código de Processo Penal. O artigo 22º-A aditado previa um regime especial de organização de turnos para os tribunais judiciais de 1ª instância de Lisboa e do Porto, bem como para o serviço urgente regulado na Organização Tutelar de Menores e no Código de Processo Penal, distinto do regime para o mesmo serviço urgente nos demais tribunais e do regime de organização de turnos durante as férias judiciais. Os turnos seriam aí assegurados, consoante os casos, por magistrados a designar pelo Conselho Superior de Magistratura e pelo Procurador-Geral da República.

[88] Os diplomas que definiram o funcionamento dos tribunais para o serviço urgente aos fins-de-semana foram o Despacho Ministerial n.º 61/91, *in* Diário da República, 2ª série, n.º 150, de 4 de Julho de 1991, a Lei n.º 24/92, de 20 de Agosto; Decreto-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro, os Ofícios circulares n.ºs 53/GAT e 38, de 24 de Setembro, o Decreto-Lei n.º 167/94, de 15 de Junho, a Portaria n.º 514/94, de 8 de Julho e o Despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Justiça *in* Diário da República, 2ª série, de 8 de Julho de 1994.

O Conselho Superior de Magistratura, conforme o disposto nos artigos 21º-A e 22º-A, aditados ao Decreto-Lei n.º 214/88, estabeleceu o regime de turnos para os tribunais de Lisboa e do Porto, por meio de uma deliberação de 28 de Setembro. Dessa deliberação viria a ser interposto recurso para o Supremo Tribunal de Justiça por juízes dos tribunais de 1ª instância de Lisboa e do Porto, alegando que tal deliberação era ilegal e padecia de inconstitucionalidade orgânica e material, decorrente da violação dos princípios da separação de poderes, da independência dos tribunais, da inamovibilidade dos juízes e do princípio do juiz natural. O Supremo Tribunal de Justiça entendeu que os artigos em questão não estavam feridos da alegada inconstitucionalidade orgânica, dado se tratar de matéria da reserva relativa da Assembleia da República e o Governo ter obtido a autorização necessária. Porém, o Supremo Tribunal de Justiça entendia que todas as restantes alegadas violações de facto se registavam, excepto a que se referia à violação do princípio do juiz legal, pois as normas em questão – os artigos 21º-A e 22º-A – não impediam que o Conselho Superior de Magistratura observasse tal princípio.

A existência de um conflito entre a interpretação do Ministério da Justiça e a dos tribunais sobre esses preceitos era notória nos ofícios circulares n.ºs 53/GAT e 38. Através de tais ofícios, os oficiais de justiça foram instruídos para, apenas em casos excepcionais, serem organizados turnos de porta aberta, ou seja, com a permanência de funcionários.

Em 1994, o Decreto-Lei n.º 167/94, regulamentou, de novo, a organização dos turnos, estando já patente o conflito acima referido. Estabeleceu um regime distinto para os turnos destinados a garantir o serviço urgente nas férias judiciais para os tribunais cuja sede fosse em Lisboa e no Porto e para a designação dos magistrados abrangidos nos turnos para o serviço urgente aos fins-de-semana e feriados, nesses tribunais. Este Decreto-Lei estabelecia que quanto aos turnos destinados a garantir serviço urgente aos fins-de-semana e feriados, uma Portaria conjunta do Ministros das Finanças e da Justiça designaria quais os tribunais em que esses turnos deveriam ocorrer. Para os tribunais não incluídos, vigoraria o sistema da contactabilidade permanente. Esse diploma previa também a organização de turnos para os funcionários de justiça, sendo tal organização da competência dos funcionários que exercessem funções de chefia nas secretarias. Também para os oficiais de justiça vigoraria o sistema da contactabilidade permanente, nos tribunais

[89] Tais artigos levantaram reservas quanto à sua constitucionalidade.

nos quais não funcionassem turnos. Nestes tribunais, para cada círculo judicial ou até para cada comarca, estariam em regime de contactabilidade permanente, todos os dias, um magistrado do Ministério Público, um juiz, um funcionário dos serviços judiciais e um do Ministério Público.

Os magistrados judiciais e os oficiais de justiça manifestaram o seu desacordo em relação ao Decreto-Lei n.º 167/94, tendo desencadeado greves.

A Portaria n.º 514/94 estabelecera quais os tribunais de 1ª instância em que funcionariam os turnos, sendo estes Almada, Braga, Cascais, Coimbra, Faro, Lisboa, Porto, Setúbal, Sintra e Vila Nova de Gaia.

O Despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Justiça fixava o suplemento remuneratório diário devido em virtude do trabalho prestado durante os turnos[90], suplemento esse que sofreria actualizações anuais de forma automática.

A Proposta de Lei n.º 18/VII, atrás referida, visava introduzir alterações a vários diplomas: Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro, na redacção da Lei n.º 24/92, de 20 de Agosto (LOTJ), Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, na redacção da Lei n.º 10/94, de 5 de Maio (Estatuto dos Magistrados Judiciais), Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho, na redacção do Decreto-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro (Regulamento da LOTJ), Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro, na redacção dos Decretos-Leis n.ºs 167/89, de 23 de Maio, 270/90, de 3 de Setembro, 378/91, de 9 de Outubro, 364/93, de 22 de Outubro e 167/91, de 15 de Junho.

A Proposta de Lei n.º 18/VII pretendia que deixasse de ser regra a existência de turnos em tribunais, passando antes a haver cinquenta tribunais de turno. Apenas para o serviço urgente durante as férias judiciais haveria turnos nos tribunais, havendo, mesmo durante as férias judiciais, tribunais de turno aos fins-de-semana e feriados.

Nos tribunais de turno previstos na Proposta de Lei não havia coincidência entre a competência territorial e a competência do círculo judicial que lhes dava o nome. A sua

[90] O suplemento remuneratório era o seguinte: juízes de círculo, equiparados e procuradores da república, Esc. 25.000,00; demais magistrados, Esc. 20.000,00; secretários judiciais e secretários técnicos, Esc. 14.500,00; escrivães de direito e técnicos de justiça principais, Esc. 13.000,00; escrivães-adjuntos e técnicos de justiça adjuntos, Esc. 11.500,00; escriturários judiciais e técnicos de justiça auxiliares, Esc. 9.500,00.

competência estava delimitada pela esfera de competência territorial dos tribunais que na sede do círculo judicial asseguravam o apelidado serviço urgente.

Os tribunais de turno seguiriam a regra da rotatividade, o que significava que se instalariam em regime de rotação por todas as comarcas abrangidas pelo tribunal de turno e não por todos os juízos da comarca. Os vários intervenientes nos actos processuais deveriam deslocar-se da sua comarca ao tribunal de turno, nos casos em que este estivesse instalado em outra comarca – nesses casos, seriam pagas as despesas de deslocação, pelo tribunal competente.

A Proposta de Lei n.º 18/VII estabeleceria o quadro dos magistrados judiciais e do Ministério Público que estariam de turno em cada tribunal e o valor remuneratório a receber pela prestação de serviço urgente durante fins-de-semana e feriados[91], assim como os funcionários judiciais. Previa, ainda, que a Ordem dos Advogados deveria garantir o exercício do direito de defesa.

A Proposta de Lei em análise versava também sobre o horário de funcionamento das secretarias dos tribunais de turno, e sobre a duração diária de serviço no tribunal de turno.

A Proposta de Lei n.º 18/VII era no sentido de que os 50 tribunais de turno funcionariam durante todo o ano civil, não vigorando aí o regime da contactabililidade, mantendo-se o suplemento remuneratório durante os fins-de-semana, feriados e férias; 49 desses 50 tribunais funcionariam em sistema de rotatividade – a excepção seria o tribunal do Porto; o regime de contactabilidade manter-se-ia nos tribunais de Porto Santo e em algumas comarcas da Região Autónoma dos Açores. A Proposta de Lei estabelecia que os círculos judiciais apenas definiriam a área na qual o tribunal de turno se estabeleceria em sistema de rotatividade, sendo a competência territorial definida pela competência dos tribunais que em cada comarca assegurassem o serviço urgente, independentemente dos locais de funcionamento dos tribunais de turno. Os magistrados prestariam serviço nos tribunais de turno mediante designação do presidente da Relação ou do procurador-geral adjunto no distrito judicial, salvaguardando a Proposta que essa designação recairia,

[91] O suplemento remuneratório diário a receber pelos magistrados seria correspondente a 42% do índice 100 da escala indiciária do regime geral dos funcionários públicos.

sempre que possível, em magistrados que exercessem funções no tribunal no qual estivesse instalado o tribunal de turno.

A figura do juiz legal foi também prevista, assim como a regulamentação do sistema de designação de magistrados/funcionários, a fixação do número de magistrados e de funcionários em função do volume previsível de serviço, podendo esse número ser alterado em situações devidamente fundamentadas. Previa, ainda, a adequada remuneração para o trabalho nos tribunais de turno e para a prestação de serviço nos tribunais que não se integrassem em qualquer tribunal de turno. A garantia do direito de defesa foi prevista, bem como o direito ao pagamento das despesas de deslocação das pessoas residentes fora da comarca.

A Exposição de Motivos apresentava uma análise comparativa dos custos decorrentes do regime da contactabilidade e dos que o sistema que a Proposta apresentava implicariam.

Diversas entidades foram ouvidas pelo Governo, que introduziu alterações em consonância com os pareceres que essas entidades emitiram. As entidades que tiveram uma posição de maior protagonismo quanto à implementação dos turnos dos tribunais foram a Associação Sindical dos Juízes Portugueses, o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, o Sindicato dos Funcionários Judiciais, a Ordem dos Advogados e o Fórum Justiça e Liberdades. A favor da medida manifestaram-se o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, a Ordem dos Advogados e o Fórum Justiça e Liberdades. A Ordem dos Advogados concordou, de forma geral, com a Proposta, assim como o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.

O Fórum Justiça e Liberdades entendeu que seria positiva a criação de um sistema que permitisse o funcionamento dos tribunais aos fins-de-semana e feriados, para assuntos urgentes, visto assim se acautelarem os direitos dos cidadãos, designadamente o direito à liberdade. Contudo, referia que haveria condições, designadamente em Lisboa, para criar tribunais permanentes, o que seria preferível à criação de tribunais de turno. Este Fórum explicou, ainda, que em certas comarcas poderia ser difícil garantir a disponibilidade dos juízes, razão pela qual se deveria optar pelo sistema de contactabilidade, sendo, preferível que, em vez do sistema de circulação dos magistrados fosse estabelecido um horário de

abertura dos tribunais, mesmo que limitado. Considerou que era muito vago atribuir à Ordem dos Advogados a garantia do direito de defesa.

A Associação Sindical dos Juízes Portugueses manifestou a opinião de que a Proposta de Lei n.º 18/VII mais não era que a retoma do Decreto-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro, apresentada pelo Governo anterior, que delegara no Conselho Superior de Magistratura a organização dos turnos, tendo a deliberação do Conselho Superior da Magistratura sido declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal de Justiça. Acrescentou esta Associação que o prazo de 48 horas para apresentação ao juiz de instrução de detido a que devesse ser aplicada medida de coacção que não o termo de identidade e residência sempre fora respeitado, não havendo queixas de violação de tal exigência. A Associação deliberara a suspensão da execução de turnos aos feriados e fins-de-semana pelas razões acima expostas, designadamente em virtude de o Decreto-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro estar ferido de inconstitucionalidade e por não terem sido pagas as remunerações devidas aos magistrados durante o período de funcionamento dos turnos, isto é, durante dois anos. Um acórdão do Supremo Tribunal de Justiça implicou a impraticabilidade desse Decreto-Lei.

Entendeu a Associação Sindical dos Juízes que a Proposta de Lei n.º 18/VII contornava a inconstitucionalidade declarada com base na violação do princípio da separação de poderes e da reserva de lei, mas que, apesar disso, permanecia inconstitucional, por pôr em causa os princípios da inamovibilidade dos juízes e do juiz natural. Acrescentou que os tribunais de turno da Proposta eram tribunais desprovidos de quadros próprios, compostos por juízes colocados em outros tribunais em regime de exclusividade a despenharem funções diferentes aos fins-de-semana.

A Associação reafirmou que os tribunais nos quais poderia haver serviço urgente – tribunais de pequena instância criminal, tribunal de instrução criminal e tribunal de menores – deveriam ser tribunais permanentes, a existir nos grandes centros urbanos, na sequência de uma reforma do Código de Processo Penal. Nos demais tribunais deveria ser ponderada a organização de turnos entre os juízes do mesmo círculo, nos moldes em que já existia.

O Sindicato dos Funcionários Judiciais elaborou um alargado parecer, no qual referia que a Proposta apresentava melhorias em relação ao anteprojecto, apesar de não ser perfeita, que não era criado qualquer tribunal de turno, apenas sendo alterada a legislação quanto a competências territoriais e orgânicas. O parecer continuava, referindo que haveria prestação de serviço extraordinário aos sábados, domingos e feriados pelos oficiais de justiça, serviço esse que deveria então ser remunerado de acordo com a lei geral para os funcionários da Administração Pública. Sobre os dias de descanso, o Sindicato entendia que estes só deveriam ser acumulados com as férias no caso de o volume de serviço tal aconselhar, ou na eventualidade de haver acordo entre o funcionário e a chefia. A regra a seguir, na perspectiva do Sindicato, era a lei geral, o que significava que o gozo do dia de descanso deveria ocorrer na semana seguinte à prestação de trabalho. Entendia o Sindicato que os funcionários em prestação de serviço aos fins-de-semana ou feriados deveriam ser funcionários do tribunal no qual seria instalado o tribunal de turno.

O Sindicato salientava a omissão da Proposta em relação à segurança dos tribunais, referindo que em muitos casos estes nem sequer dispunham de uma cela segura e digna para manter os detidos a apresentar a julgamento, e que não tinham condições para garantir a guarda dos detidos de todo o círculo judicial. Acrescentava que da Proposta transparecia grande desconhecimento sobre a rede de transportes públicos e os incómodos que os actores judicias teriam de sofrer por esse facto, bem como o desconhecimento da realidade das polícias, visto estas não disporem de meios humanos e financeiros para transportar os detidos para a comarca na qual estivesse a funcionar o tribunal de turno. O parecer referia, ainda, que a Proposta não garantia a publicidade do julgamento por ser impossível, com dois oficiais de justiça, assegurar a abertura dos tribunais, assim como dava conta das dificuldades em fazer recolher os presos preventivos aos estabelecimentos prisionais no horário de funcionamento dos turnos, para além do facto de diversos estabelecimentos prisionais não disporem de qualquer local destinado a receber presos preventivos. Adiantava o parecer que a Proposta era inexequível pelos encargos financeiros que implicava. Referia, ainda, os problemas que iriam surgir pela impossibilidade de o juiz de turno vir a ser o juiz de julgamento. O Sindicato dos Funcionários Judiciais alertava que na contabilização dos custos de implementação do regime da Proposta em discussão, não haviam sido tidas em conta as despesas decorrentes da deslocação dos polícias e dos

intervenientes judiciais. O Sindicato, entendia que a provar-se ser de facto necessário o funcionamento dos turnos aos fins-de-semana e feriados, os tribunais, os oficiais de justiça, os magistrados e as polícias deveriam ser dotadas de meios para o efeito, designadamente de um suplemento de risco, suplemento esse a que tinham direito, apesar de não ter sido, até àquela data, regulamentado.

Na sequência destes pareceres várias foram as questões a suscitar interesse; sendo de toda a relevância averiguar se de facto a Proposta violava o princípio da inamovibilidade dos juízes, o princípio do juiz natural, o Estatuto dos Funcionários Judiciais e se a Proposta visava a criação de tribunais de turno ou antes de turnos nos tribunais judiciais – a verificar-se esta última hipótese, o que estaria em causa era a acumulação de funções em dois tribunais e não a transferência.

4.2.2.2. O debate parlamentar

Em 3 de Julho de 1996 procedeu-se à discussão conjunta, na generalidade, da Proposta de Lei n.º 18/VII[92] que propunha a criação de cinquenta tribunais de turno[93]. No mesmo dia foi discutida a Proposta de Lei n.º 42/VII, que visava a criação de tribunais especializados de recuperação de empresas e de falência.

Matos Fernandes, Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, referiu que a Proposta de Lei n.º 18/VII, acerca da criação de 50 tribunais de turno, retomava um ante-projecto elaborado pelo Governo anterior. Os tribunais de turno estavam anunciados desde 1992, aquando da alteração do artigo 90º da LOTJ. Contudo, nunca foram criados, pois até então não fora ainda possível reunir normas e princípios aptos a porem em funcionamento tais tribunais, essenciais na defesa de direitos, liberdades e garantias.

O que a Proposta de Lei n.º 18/VII fez, foi, baseando-se no projecto já existente, criar, não 33, mas 50 tribunais de turno, cobrindo assim todo o território nacional, incluindo as regiões autónomas.

A Proposta regulava também o regime de substituição dos magistrados; as garantias de defesa reconhecidas à Ordem dos Advogados; o pagamento das despesas das pessoas

[92] Cfr. DAR Iª s – n.º 90, de 03/07/1996, pág. 3072 a 3089.
[93] Foi publicada, em 3 de Setembro de 1996, a Lei n.º 44/96, que criou cinquenta tribunais de turno.

que têm de deslocar-se ao tribunal; e a compensação aos funcionários judiciais, por imputação nas suas férias, do tempo despendido em dias não úteis.

O Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça acrescentou que a Proposta em discussão contava com o apoio da Ordem dos Advogados e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Já a Associação Sindical dos Juízes Portugueses apresentou a contraproposta dos tribunais permanentes 24 horas por dia (à semelhança dos existentes em Espanha, designadamente em Madrid, Barcelona e Sevilha), apesar de admitir que se tratava de uma solução extremamente dispendiosa e desnecessária nas regiões do interior.

O Sindicato dos Funcionários Judiciais, na perspectiva do Governo, havia apresentado críticas e responsabilidades que não são suas, mas sim do Governo, designadamente as preocupações com o apoio logístico e com a segurança dos tribunais, assim como com a sua remuneração pelo trabalho a dias não úteis.

Quanto à remuneração dos magistrados judiciais do Ministério Público e à dos funcionários Judiciais, o Governo seguiu a orientação dos Ministros das Finanças e da Justiça do Governo anterior.

Sobre a remuneração dos funcionários judiciais, o Secretário de Estado Adjunto do Ministério da Justiça relembrou que aqueles não eram funcionários públicos como todos os demais, ou seja, não sendo um corpo especial, tinham um regime especial que apresentava desvios em relação aos princípios gerais que regiam o Estatuto da Função Pública. Tais desvios consistiam num sistema retributivo autónomo, com escalões mais elevados, no direito a despesas de deslocação no caso de serem transferidos de um tribunal para outro, no direito de gozarem férias, para eles e seus familiares, com transportes pagos, do território continental para as regiões autónomas e vice-versa, de disporem de um subsídio de periferia, a atribuir a funcionários que trabalhavam nas comarcas das regiões autónomas e do Algarve, de terem direito a transportes colectivos gratuitos em serviço, isto é, do tribunal para casa e desta para o trabalho, de se aposentarem aos 60 anos, podendo voluntariamente aposentar-se aos 55 anos, gozando os funcionários das regiões autónomas, para efeitos de aposentação, de uma bonificação de 25%.

Ora, com este tratamento diferenciado, esperava toda a comunidade, desta categoria de funcionários, um sacrifício acrescido porque compensado.

A deputada Odete Santos, do PCP, manifestou a sua concordância com a Proposta de Lei, visto a criação dos tribunais de aumentar a garantia do direito à liberdade e à segurança dos cidadãos. Pôs, contudo, em causa, a segurança dos tribunais durante o fim-de-semana e interrogou se não seria preferível, em vez de existirem tribunais de turno, haver antes uma contactibilidade permanente. Na sua opinião a Proposta de Lei não violava o princípio da inamovibilidade dos juízes, nem o princípio do juiz natural. A deputada declarou ser contra a criação dos tribunais de competência especializada destinados a tratar os processos de recuperação de empresas e de falências, entendia, sim, que deveria ser prestada assessoria técnica, é essencial para decidir certas matérias.

Helena Santo, deputada do CDS-PP, questionou se tinha sido tida em conta a realidade dos tribunais portugueses, quanto aos quadros de pessoal, instalações, às polícias e suas instalações, efectivos e recursos financeiros, pois em certos casos o arguido tinha de ser conduzido para o julgamento sob detenção, mas, por vezes, a GNR e a PSP não dispunham de meios financeiros para tal. Questionou a deputada se com o regime da rotatividade para o funcionamento dos tribunais de turno este problema não iria sofrer um agravamento. A deputada manifestou a sua preocupação pelo facto de poder estarem a ser postas em causa as garantias da justiça e da celeridade processual. Questionou, ainda, se a Proposta de Lei n.º 18/VII não iria pôr em causa o princípio da presunção da inocência, visto permitir que o mesmo juiz que assiste aos actos de instrução, num dado tribunal de turno, viesse, mais tarde, na sequência das regras da competência territorial, a julgar esse indivíduo, na audiência de discussão e julgamento. Ora, a ser assim, seria posta em causa a separação que a lei estabelecia entre juiz de instrução e juiz de julgamento. A deputada temia, ainda, que a garantia do direito de defesa fosse diminuída.

O Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, Matos Fernandes, explicou que, na sua óptica, o "célebre regime da contactabilidade dos tribunais de turno foi o começo da tragédia dos tribunais de turno, porque houve quem entendesse, a partir de um diploma de 1994, que tentou emendar um decreto-lei de 1993, que estar contactável implica o mesmo tipo de "cárcere privado" do que estar num tribunal de porta aberta, ou seja, tanto me faz estar de turno no tribunal criminal do Porto para onde me desloco de

manhã como não me poder ausentar de Vimioso, de Bragança ou de Montalegre, uma vez que a todo o momento me podem chamar para um serviço de urgência"[94]. Continuou, acrescentando que todos os juízes e funcionários se consideravam de turno permanentemente, durante os fins-de-semana, o que tinha implicado o aparecimento de despesas com telemóveis.

Posteriormente, o Governo anterior ao que apresentou esta Proposta de Lei, estabeleceu, após diversos Decretos-Lei, que apenas haveria 15 tribunais de porta aberta, sendo os outros tribunais de contactabilidade. No sistema anterior, cabia aos magistrados deslocarem-se, eram os contactáveis. Com o plasmado na Proposta de Lei, eram os cidadãos que teriam de se deslocar ao tribunal, o que implicaria grandes transtornos, visto, por vezes, terem de ser percorridas grandes distâncias.

Sobre as garantias do direito de defesa acreditava o Governo que a Ordem dos Advogados asseguraria o efectivo direito de defesa dos arguidos, tanto nos tribunais de turno, como nos restantes casos.

O deputado Antonino Antunes, do PSD, lamentou que, na exposição de motivos da Proposta de Lei, não se referisse que fora retomado o anteprojecto de Decreto-Lei elaborado pelo anterior governo – fora o governo do PSD a ter a ideia de criar os tribunais de turno, e elaborou um anteprojecto de Decreto-Lei, do qual a Proposta de Lei n.º 18/VII constituía um decalque, na perspectiva deste deputado.

Guilherme Silva, deputado do PSD, manifestou a sua posição de reserva quanto aos tribunais especiais ou especializados, pois tais tribunais poderiam ter alguns méritos ou virtualidades, mas apresentavam inconvenientes. As desvantagens eram referentes ao facto, caso se avançasse para a formação especializada dos magistrados, de os limitar a certo tipo de temas, afastando-os de outros, vindo a prejudicar, mais tarde, o seu desempenho em outras instâncias, designadamente superiores. No Preâmbulo da Proposta de Lei n.º 42/VII referia-se que os tribunais a criar teriam apenas jurisdição nas comarcas de Lisboa e do Porto e comarcas limítrofes – apesar de ser nessas zonas que se concentravam os núcleos empresariais, e, em consequência, surgiam mais processos de falência, esta situação poderia criar alguma desigualdade em relação aos tribunais de jurisdição comum, no resto

[94] Cfr. Intervenção do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, Dr. Matos Fernandes, *in* DAR, 03

do país. O deputado era da opinião que tal desigualdade poderia ser colmatada com a formação específica dos magistrados e pela assessoria técnica especializada.

Porém, entendia que, caso fossem criados tribunais especializados, seria conveniente criar um "corpo centralizado de assessoria que poderia deslocar-se aos tribunais vários"[95]. Assim, processos complexos de comarcas pequenas e distantes seriam acompanhados e resolvidos com certa celeridade por equipas que prestariam assessoria pontualmente.

Referiu que no direito comparado não existem tribunais de falência, por se entender que a especialização judicial não deve ser tão apertada, havendo, sim, tribunais de comércio.

Nuno Baltazar Mendes, deputado do PS, referiu que o Decreto-Lei n.º 167/94, de 15 de Junho, que consagrou o regime da contactabilidade não acautelou, na visão deste deputado, os interesses em presença, razão pela qual foi apresentada a Proposta de Lei n.º 18/VII, organizando turnos para garantir o serviço urgente durante o período de férias judiciais, fins-de-semana e feriados, em coordenação com o Código de Processo Penal e a Organização Tutelar de Menores, como o objectivo de serem criados 50 tribunais de turno. Com a Proposta de Lei, a execução do serviço urgente não seria prejudicada em nenhum dia. Os 50 tribunais funcionariam em sistema de rotatividade, excepto na comarca do Porto, as suas competências seriam idênticas às dos tribunais territorialmente competentes. Graças a esses 50 tribunais, os cidadãos passariam a dispor de um sistema de justiça contínua. Acrescentou que este sistema implicaria uma redução dos encargos, em comparação com o sistema antes em vigor.

O deputado do PS João Carlos da Silva louvou a criação de tribunais especializados para a resolução de processos especiais de recuperação de empresas e de falência.

Como se pode ler no Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias[96], o fundamento legal para a Proposta de Lei n.º 18/VII era a

---

de Julho de 1996, I.ª série, Número 90, página 3080.

[95] Cfr. Intervenção do Deputado Dr. Guilherme Silva, *in* DAR, 03 de Julho de 1996, I.ª Série, Número 90, página 3083.

[96] O Relatório e Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias referente à Proposta de Lei n.º 18/VII de criação de 50 tribunais de turno encontra-se publicada no DAR IIª série-A, n.º 54, de 03 de Julho de 1996. Cfr. DAR, IIª série-A, n.º 54, de 3 de Julho de 1996, pág.s 1074 a 1085.

obrigatoriedade de prática de actos judiciais ao fim-de-semana, nos termos do disposto nos artigos 254º, 259º e 381º do Código de Processo Penal e do artigo 28º da Constituição da República Portuguesa. Ora, este sistema impôs a criação de uma estrutura que funcionasse de forma mais ou menos permanente, de modo a respeitar os limites máximos de privação da liberdade por via administrativa previstos naqueles dispositivos legais, ou seja, 48 horas. Face ao exposto, teve o Governo que encontrar um mecanismo que possibilitasse que, aos fins-de-semana e feriados, fosse pronunciada uma decisão judicial das detenções levadas a efeito.

O Relatório procedeu a uma análise do direito comparado, acerca da matéria. No Reino Unido, os tribunais funcionavam aos sábados durante a manhã, sem prejuízo de, em situações excepcionais, poderem funcionar em qualquer altura; na Noruega a regra era os tribunais não funcionarem aos fins-de-semana, apesar de nas grandes cidades poderem estar abertos aos sábados de manhã; na Suíça a polícia deveria comunicar a realização de uma detenção ao juiz de instrução criminal no prazo de 24 ou 48 horas, dependendo do cantão. Para as diligências era designado um juiz por semana, que estaria disponível aos fins-de-semana e feriados. A polícia comunicaria as detenções para a residência do juiz que estivesse de turno. Só depois do interrogatório pelo juiz seria enviado o processo para o tribunal competente; na Alemanha e na Dinamarca, o detido teria de ser apresentado ao juiz de instrução no prazo de 24 horas. Se necessário, os tribunais funcionariam aos fins-de-semana; na Áustria os detidos teriam de ser presentes ao tribunal no prazo de 48 horas e os tribunais abririam, se fosse necessário, aos fins-de-semana; na Holanda, os tribunais não funcionariam ao fim-de-semana – se houvesse uma detenção na sexta-feira, o detido apenas iria a tribunal na segunda-feira; em França, o detido era interrogado de imediato, no caso de isso não ser possível, permaneceria detido pelo prazo máximo de 24 horas. Se a detenção ocorresse a mais de 200 Km da sede do tribunal onde exercesse funções o juiz de instrução que tivesse emitido um mandato de prisão, o detido seria ouvido pelo procurador da República do local da prisão, que de imediato informava o juiz, requerendo este a transferência.

Estes regimes jurídicos pareciam, pois, ter adoptado o sistema da contactabilidade dos magistrados e turnos dos magistrados, à excepção do regime holandês.

4.2.3. A afectação de mais meios: quadro de juízes e afectação de novos juízes

Posteriormente, em 21 de Setembro de 1996 seria publicado o Decreto-Lei n.º 173/96 que respondeu à informação do Conselho Superior da Magistratura relativa à "necessidade urgente do aumento do quadro de juízes em três círculos judiciais e da criação de alguns juízos em tribunais de 1ª instância pela manifesta e crescente desproporção entre a sua actual composição e a complexidade e acréscimo do volume de serviço"[97]. Em conformidade, o referido diploma criou 25 novos juízos com o correspondente igual aumento dos quadros de juízes e de 24 delegados do procurador da República, sendo também aumentado num juiz o quadro de magistrados dos círculos judiciais de Guimarães, Santarém e Vila Franca de Xira. Na generalidade dos tribunais abrangidos por esta medida, o serviço vinha sendo assegurado pelo reforço de magistrados auxiliares. O legislador previa que a instalação desses novos juízos ocorresse a curto prazo.

Aquando da ultimação do projecto de proposta de uma nova LOTJ, em 24 de Abril de 1998 foi publicado o Decreto-Lei n.º 110/98, que criou onze novos juízos, com o correspondente aumento de quadro de magistrados, medida esta que se enquadrou nas reformas parcelares da organização judiciária, mais precisamente na ideia de "manutenção dos tribunais de comarca como traves mestras dos tribunais judiciais de 1ª instância"[98]. Este diploma visava responder apenas a situações extremas, já que a nova LOTJ e o respectivo diploma regulamentar iriam operar o redimensionamento dos tribunais judiciais.

4.3. A Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais – Lei n.º 3/99: entre a afectação de mais recursos e o discurso gestionário

4.3.1. A apresentação da lei: a extinção dos tribunais de círculo

A aprovação desta nova lei - Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro - implicou também a mudança da sua designação, para Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ). Desde logo, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio, que regulamenta a LOFTJ, se alerta que este diploma "estruturante da organização

[97] Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 173/96, de 21 de Setembro.
[98] Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 110/98, de 24 de Abril.

judiciária, bem como o respectivo regulamento, não bastam de *per si*, como não bastaram os diplomas editados sobre a matéria a partir da ruptura constitucional de 1976, para fazer inflectir a situação difícil em que, há anos, se encontra a administração da justiça, consequência de fenómenos de natureza interdisciplinar"[99].

Quanto às alterações introduzidas pela nova lei, logo no primeiro capítulo é detectada a preocupação de conseguir um consenso entre os vários operadores judiciários, atribuindo um artigo a cada um dos intervenientes na aplicação da justiça: juízes, magistrados do MP e advogados.

Uma novidade da lei consistia na previsão da figura dos assessores, não só para os tribunais superiores, mas também para os de 1ª instância quando o serviço o justificasse, quer junto dos juízes, quer junto dos magistrados do MP. Esta medida visava combater a pendência processual e aumentar a eficiência, delegando os magistrados nos assessores a execução de tarefas mais simples.

Outras alterações introduzidas pela LOFTJ relacionavam-se com a actualização dos valores das alçada dos tribunais cíveis e com a eliminação de uma das categorias dos tribunais de 1ª instância, que foram reduzidos a tribunais de primeiro acesso e de acesso final. Foi avançada a possibilidade de aumentar o número de tribunais de Relação, sempre que o volume processual o justificasse (foi prevista a criação de uma extensão em Guimarães e de outra em Faro).

No que respeita ao Supremo Tribunal de Justiça, para além de algumas alterações na organização e conteúdo dos artigos, reduziu-se para 3/4 os juízes necessários para se poderem efectuar as sessões plenas (antes eram 4/5) e introduziu-se a existência de turnos de férias, sob a coordenação do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e do Procurador-Geral da República. As competências do plenário, do pleno das secções e das secções foram reorganizadas e delimitadas, no sentido de lhes conferir maior operacionalidade. Foi inserida a possibilidade de o Conselho Superior de Magistratura

[99] Apresentamos duas notas, apenas, em relação a este reconhecimento de incapacidade por parte dos responsáveis ministeriais: 1) embora o aperfeiçoamento seja sempre preferível a curto ou médio prazo, impõe-se com urgência uma reflexão sobre o sistema judicial, de modo a prepará-lo para o longo prazo, mesmo que isso implique uma grande reestruturação; 2) uma vez que os fenómenos são de "natureza interdisciplinar", é necessário efectuar diagnósticos e encontrar soluções pluridisciplinares.

designar juízes para o STJ, quando o serviço o justificasse, ficando estes numa situação de além do quadro até ocuparem as vagas que lhes competirem.

No que respeita aos tribunais de Relação, foram introduzidas as categorias de agentes do MP que deveriam estar representadas, o mesmo acontecendo com o quadro de juízes, ficando os respectivos Conselho Superiores encarregados das nomeações.

Os tribunais de primeira instância, por sua vez, sofreram maiores alterações, ao nível de organização e das competências. Extinguiram-se os tribunais de círculo. Flexibilizaram-se as estruturas consoante as necessidades de cada circunscrição e possibilitando o desdobramento dos tribunais, não em juízos, mas também em varas de competência específica. A especialização dos tribunais foi outras das soluções encontradas para resolver alguns problemas, como é o caso dos tribunais de Comércio, embora os critérios que os instituíram nem sempre tenham sido claros ou consensuais. Criaram-se bolsas de juízes para actuarem em tribunais, juízos ou varas onde se verificasse a ausência de juízes ou onde o volume de serviço o exigisse. Concretizou-se a atribuição bianual da presidência dos tribunais e a rotatividade a aplicar, no caso de haver mais de um juiz, bem como as competências administrativas que lhe competiam, excluindo-se os magistrados do MP, que se mantinham apenas responsáveis pelos seus serviços. Neste âmbito, e quando o serviço o justificasse, contemplava-se a possibilidade de existência de um administrador do tribunal que coadjuvasse o presidente, com competências ao nível da gestão e manutenção dos equipamentos e serviços do tribunal. Quanto aos tribunais, terminou-se com os colectivos criminais, salvo algumas excepções ou quando fosse requerido. Nos tribunais e juízos de competência especializada, contemplaram-se os de Instrução Criminal, de Família, de Menores, de Trabalho, de Comércio (ex-tribunais de recuperação de empresas e de falência), Marítimos e de Execução das Penas.

As secretarias judiciais adquiriram um maior estatuto, tendo um capítulo próprio e especificando as suas competências e o seu horário de funcionamento. Neste mesmo capítulo surgia uma secção relativa ao registo e arquivo e à sua forma de funcionamento.

As disposições finais incluíam a forma de acesso a juízes de Círculo, bem como os equiparados a esta categoria, em termos remuneratórios, por exercerem funções em tribunais de Família, de Menores, de Comércio, Marítimos, de Trabalho, de Execução de

Penas e de Instrução Criminal, ou seja, todos os tribunais designados de competência especializada. Esta disposição, visto relacionar-se com o estatuto dos juízes, deveria estar apenas consagrada no Estatuto dos Magistrados Judiciais, mas como a LOFTJ foi publicada antes da sua alteração, antecipou-se a sua entrada em vigor. O artigo 147.º garantia, igualmente, que a aplicação da nova LOFTJ, face às alterações na organização dos tribunais, não implicaria de modo algum a diminuição do nível remuneratório dos magistrados.

Em linhas gerais, esta nova LOFTJ procurou responder às várias solicitações, quer de nível operacional quer de carácter estatutário. Em relação às de natureza operacional, houve grandes mudanças que, por um lado, poderiam conferir uma maior capacidade de resposta dos tribunais face ao volume de trabalho, mas que, por outro lado, face a esta nova orgânica de tribunais (com juízos e varas), poderiam contribuir para uma crescente complexidade da sua estrutura, facto que eventualmente colocaria maiores dificuldades aos cidadãos.

No que respeita às modificações de carácter estatutário, verificou-se um "alargamento" das categorias superiores, sem a respectiva compensação ao nível da sua substituição, facto que exigiria pelo menos uma fase transitória. Face às disposições contidas nesta lei, era de prever que este "alargamento" continuasse, em especial nos tribunais superiores. Ao contrário do que chegou a ser aventado, a perspectiva de progressão na carreira continuou ligada à subida para os tribunais superiores, optando-se pela solução mais fácil e consensual: o alargamento dos quadros superiores.

No seguimento do que referimos anteriormente, a aprovação desta lei desperdiçou a oportunidade de acabar com as orgânicas separadas entre os tribunais judiciais e os tribunais administrativos e fiscais, ainda que o consenso à volta desta questão fosse grande. As maiores reticências levantaram-se à fase de transição necessária e aos procedimentos que se adoptariam no que se refere, principalmente, aos magistrados judiciais e do MP.

4.3.2. A exposição de motivos da nova LOTJ de 1999

O XIII Governo Constitucional apresentou em 12 de Junho de 1998 a Proposta de Lei n.º 182/VII[100]. Com essa Proposta de Lei, o Governo pretendia dar um passo mais no cumprimento do seu Programa. À Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais seguir-se-iam, segundo a intenção do governo, as imprescindíveis adequações ao seu Regulamento, ao Estatuto dos Magistrados Judiciais, à Lei Orgânica das Secretarias Judiciais e ao Estatuto dos Funcionários de Justiça.

Como analisaremos na Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 182/VII, a Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro não teve uma existência fácil, tendo sido necessárias diversas correcções e aditamentos, logo após a sua entrada em vigor, dado serem muitas as dúvidas de interpretação e lacunas que apresentava.

Na Proposta de Lei aproveitou-se para fazer transitar do regulamento para a lei certas normas que se aqui deveriam estar inseridas, sob pena de inconstitucionalidade orgânica.

A grande inovação da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais em vigor fora a criação, nos tribunais judiciais de 1ª instância, dos tribunais de círculo, fora das comarcas de Lisboa e do Porto, com o fim de julgarem as causas de cariz cível e criminal mais importantes. Tal intenção era de louvar, porém, a experiência de mais de sete anos demonstrava que os objectivos em vista não haviam sido alcançados, isso por, desde a entrada em vigor desse regime, terem começado a surgir conflitos negativos de competência, que implicaram a paralisação de inúmeros processos que viriam a ser resolvidos por tribunais superiores. Outro problema surgiu, desencadeado pelas comarcas nas quais não estavam sediados os tribunais de círculo, pois o Decreto-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro transformou em regra o que até então era a excepção, isto é, a deslocação do tribunal de círculo à comarca em causa, para a realização do julgamento. Havia pois uma divisão espacial dos actos do processo, uma vez que até certa fase decorriam no tribunal de círculo e na fase final já fora da sua sede.

[100] Cfr. DAR IIª série-A, n.º 59, de 12 de Junho de 1998, págs. 1277 a 1299.

Argumentar que os tribunais de círculo tinham o serviço em ordem e que os processos se desenrolavam com celeridade, não tinha qualquer impacto, por o volume de serviço ser nos tribunais de círculo mais baixos do que nos restantes tribunais de 1ª instância. Ora, não era vantajoso fazer entrar nesses tribunais maior número de processos que implicaria o "alargamento da sua área de competência, ou seja, o maior afastamento entre as comarcas a integrar no território do círculo e a sua sede"[101].

Não era compreensível o panorama de alguns tribunais sobredotados de magistrados e de funcionários, em contraste com outros inúmeros tribunais a apresentarem atrasos de anos, servidos por diminutos meios humanos. Uma política racional de gestão de recursos e de uma justa e equitativa divisão de trabalho reforçava a convicção de que os tribunais de círculo deviam extinguir-se, como de facto se extinguiam.

Esta Proposta de Lei vinha de encontro às solicitações feitas pelo Conselho Superior da Magistratura, por advogados e pelo Ministério Público.

Reabilitaram-se, assim, nesta Proposta, os tribunais de comarca como "células base do tecido judiciário da 1ª instância, com o retorno ao funcionamento dos tribunais colectivos sob a presidência de um juiz de círculo, competente para dirigir as audiências e para proferir as decisões finais"[102]. Com o fim de libertar o maior número possível de juízes dos tribunais de comarca como adjuntos, instituiu a Proposta, pela primeira vez, a "dupla corregedoria", medida reclamada há décadas.

Deste modo, os tribunais colectivos seriam constituídos por dois juízes de círculo, sendo a presidência rotativa e cabendo as funções de segundo adjunto do órgão colegial ao juiz do processo. Este regime apresenta um aspecto muito positivo, em virtude de pelo menos dois dos três juízes que compunham o colectivo terem um bom conhecimento dos autos (o juiz do processo que o preparara e instruíra e o juiz presidente do colectivo que o estudara para o julgamento visto ser este que iria decidir de direito).

[101] Cfr. Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 182/VII, *in* DAR, 12 de Junho de 1998, II.ª série A, Número 59, página 1278.
[102] Cfr. Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 182/VII, *in* DAR, 12 de Junho de 1998, II.ª série A, Número 59, página 1278.

Assim, fez-se coincidir a intervenção do tribunal colectivo com a competência atribuída ao juiz presidente para elaborar as decisões finais, eliminando-se a possibilidade de intervenção do colectivo apenas para julgar a matéria de facto.

A LOFTJ rompeu com o anterior sistema e desligou os tribunais das diversas modalidades de competência acolhidas na lei de processo, substituindo-as por critérios de organização. Retomaram-se as quatro espécies de competência – competência em razão da matéria, da hierarquia, do valor e territorial.

Foi preenchida, no Capítulo I, a omissão da referência ao Ministério Público como órgão que constitucionalmente integra os tribunais e transferiram-se para a Proposta de LOFTJ as normas de nomeação de juízes do Supremo Tribunal de Justiça que tinham estado inscritas no Estatuto dos Magistrados Judiciais.

As alterações mais relevantes foram as seguintes: a eliminação de uma das categorias dos tribunais de 1ª instância – os tribunais de ingresso – passando os tribunais a ser classificados em tribunais de 1º acesso e em tribunais de acesso final, evitando-se deste modo a curta permanência dos juízes nos tribunais, permanência que em certos casos não excedia os 10 meses (de Setembro a Julho); a actualização das alçadas, elevando-se para o dobro, como forma de acompanhar a inflação; a criação no Supremo Tribunal de Justiça do pleno das secções especializadas, absorvendo as competências que eram de um plenário de funcionamento difícil, dado o número de juízes que o compunham, foram retiradas competências ao plenário das secções criminais, passando o ser mais célere o julgamento em qualquer das secções; a previsão, quanto aos tribunais da relação, apesar de não haver a intenção de criar novos distritos judiciais, de que pudesse passar a haver mais do que um tribunal no mesmo distrito judicial, com a repartição da competência territorial na área da circunscrição mas com serviços comuns no tribunal da sede do respectivo distrito; nos tribunais de 1ª instância mantinham-se os dois modelos organizativos, que correspondiam aos das comarcas de Lisboa e do Porto – além do desdobramento em juízos dos tribunais, o legislador pretendia optar também pelo desdobramento dos tribunais de comarca em varas cíveis e em varas criminais: onde houvesse varas cíveis e criminais não interviriam os juízes de círculo, funcionando aquelas como juízes privativos.

Outra alteração significativa apresentada na Proposta de Lei n.º 182/VII era a criação de bolsas de juízes e de magistrados do MP nas sedes de cada distrito judicial para destacamento em tribunais do respectivo distrito em que a falta ou o impedimento do titular causassem perturbação ao funcionamento normal do serviço, designadamente nos casos de vacatura de lugar de ausências prolongadas. Desta forma, o legislador combateria uma das causas mais frequentes dos atrasos nos tribunais.

A sétima alteração proposta era referente à nova figura de administradores para os tribunais de grandes dimensão, para alcançar uma gestão integrada, a tempo inteiro, de modo a harmonizar os interesses dos vários serviços que compunham esses tribunais. Na Proposta de Lei era admitida uma ligação directa dos administradores aos serviços centrais do Ministério da Justiça, com a possibilidade das competências necessárias nos administradores.

Uma outra alteração era relativa à competência material dos tribunais. Na Exposição de Motivos da Proposta de Lei que analisamos era referido que a criação pelo XIII Governo dos tribunais de recuperação da empresa e de falência com competência territorial nas áreas metropolotinas de Lisboa e do Porto foi muito positiva, pelo que era nesta data proposta a ampliação da competência em razão da matéria daqueles tribunais para que pudessem intervir em áreas que exigissem uma particular preparação técnica e sensibilidade. Os tribunais de recuperação da empresa e de falência passariam então a designar-se tribunais de comércio, tendo competência para as acções respeitantes ao contencioso das sociedades comerciais e da propriedade industrial, às acções e aos recursos previstos no Código de Registo Comercial e aos recursos das decisões em processo de contra-ordenação quanto à promoção e defesa da concorrência.

Além da extinção dos tribunais de círculo, o Governo propunha a extinção dos tribunais de turno, "substituindo-os pela organização dos turnos, para serviço urgente aos sábados e aos feriados", desde que estes não coincidissem com um domingo[103]. A justificação desta medida encontrava-se na "mais flexível regulamentação do processo sumário que consta da proposta de lei de revisão do Código de Processo Penal, uma vez

[103] Cfr. DAR, IIª série-A, n.º 59, de 12 de Junho de 1996, pág. 1279.

que aquele tipo de processos preenche a parcela mais significativa da actividade dos tribunais de turno"[104].

A Proposta de Lei n.º 182/VII previa, ainda, que lei própria regularia o julgamento, com intervenção de juízes militares, de crimes estritamente militares. A elaboração de um novo Código de Justiça Militar era inevitável.

A Exposição de Motivos referia que a Proposta excluía qualquer referência aos julgados de paz propositadamente[105], pois seria preferível que fossem implementados por lei própria.

Uma medida mencionada da Proposta e não usual, era a inclusão na LOFTJ das normas fundamentais de organização das secretarias judiciais. Por fim, era referido qual o destino dos juízes dos tribunais de círculo extintos e os requisitos de provimento de juízes de círculo e de outros equiparados para fins remuneratórios.

4.3.3. O debate político acerca da nova LOTJ de 1999: o funeral dos tribunais de círculo

A Proposta de Lei n.º 182/VII, cuja Exposição de Motivos acima analisámos, foi discutida, na generalidade, em 17 de Setembro de 1998[106]. O Ministro da Justiça, Vera Jardim, referiu que a Proposta de Lei se integrava no amplo conjunto de alterações à orgânica dos tribunais judiciais – como exemplo, Vera Jardim salientou que desde o início da legislatura em curso haviam sido já criados e instalados quarenta novos juízos, por todo o país. De acordo com o Ministro da Justiça, esse esforço continuaria a ser aprofundado através da criação de novas estruturas, designadamente com a criação e a instalação de novos juízos de pequena instância cível e de novos juízos cíveis e "a efectiva instalação de varas cíveis, tudo se traduzindo num enorme reforço de capacidades da jurisdição cível"[107].

Outra medida seria a criação de novos tribunais de família e menores, sobretudo na zona metropolitana de Lisboa, nomeadamente em Sintra, Loures, Cascais e Barreiro, com o

[104] Cfr. DAR, IIª série-A, n.º 59, de 12 de Junho de 1996, pág. 1279.
[105] Relembramos que a possibilidade da criação de julgados de paz fora inserida na revisão da CRP de 1992 – artigo 209º, n.º 2.
[106] Cfr. DAR Iª série, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, págs. 56 a 78.
[107] CFR. DAR, Iª série, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 57.

fim de diminuir o volume de processos nos juízos cíveis então existentes. Este mesmo impacto iria produzir a revisão da competência de alguns tribunais da área de Lisboa, bem como a entrada em funcionamento do Tribunal da Comarca da Amadora, já há alguns anos criada e nesta data ainda por instalar.

Vera Jardim acrescentou que o esforço de construção, de conservação e de arrendamento de instalações e de recuperação de edifícios iria envolver um investimento superior ao dobro do realizado entre os anos de 1992 e 1995. Para além de grandes obras de melhoramento em alguns tribunais, seriam inaugurados novos Palácios da Justiça em várias localidades, assim como a operação de libertação de espaços com a saída de conservatórias e de serviços de conservatórias em alguns tribunais.

Vera Jardim referiu, ainda, que o reforço do número de magistrados judiciais e do MP, assim como de funcionários, não tinha paralelo em nenhuma das anteriores legislaturas.

Contudo, o Ministro da Justiça realçou que a preocupação do Governo não se restringia às infra-estruturas físicas e ao pessoal, pois também o processo de organização do trabalho nos tribunais sofrera alterações, designadamente através da generalização da utilização de meios electrónicos para pagamento de custas judiciais e do uso, em vários tribunais, de novas capas para os processos, com grande potencialidade para a simplificação do trabalho das secretarias, bem como da execução do Plano Geral de Informatização.

O Ministério da Justiça implementara dois princípios novos no funcionamento dos tribunais: o princípio da instalação de redes informáticas nos tribunais, com o fim de ser ultrapassado o "funcionamento atomístico" existente; e a concepção e instalação de uma aplicação integrada que envolveria todas as questões de gestão processual e administrativa, de exploração de bases de dados, jurídicas e administrativas e o suporte às actividades de todos os profissionais, aplicação que estaria adaptada às necessidades das várias jurisdições e tipos de processos.

Quanto à Proposta de Lei n.º 182/VII, cuja aprovação substituiria a LOTJ de 1987, Vera Jardim destacou a extinção dos tribunais de círculo e a sua substituição por um sistema de dupla corregedoria, tido como o mais adequado à estrutura judiciária

portuguesa, ou a substituição, nos casos que se justificasse, mesmo fora de Lisboa e do Porto, pela criação de varas cíveis ou criminais com três juízes privativos.

De acordo com Vera Jardim, no início da sua VII legislatura, o Governo encontrara apenas 23 tribunais de círculo instalados, dos 56 que haviam sido criados. Ora, a propósito, o Ministro referiu que "estamos hoje, assim, perante um sistema híbrido, que cria, naturalmente, uma situação confusa e pouco transparente, com dificuldades acrescidas para muitos juízes de comarca que ocupam uma boa parte do seu tempo a participar em tribunais colectivos fora da área da sua comarca"[108]. Segundo Vera Jardim, havia tribunais de círculo que funcionavam bem, mas "apoiados numa dimensão processual diminuta, criando desequilíbrio com os tribunais de comarca, afectados, aliás, por aquele fenómeno da deslocação sistemática para a constituição dos colectivos"[109].

Com a instituição da dupla corregedoria, o Governo acreditava que seriam libertados juízes dos tribunais de comarca da intervenção nos tribunais colectivos, passando a constituir o colectivo apenas das suas comarcas. Em diversas situações, contudo, teriam de ser criados juízos adicionais, para responder ao aumento de processos, decorrendo na comarca a sua preparação para julgamento, e este com a intervenção dos dois juízes de círculo que ali se deslocariam.

Outra reforma proposta era a classificação dos tribunais de pequena instância apenas em tribunais de primeiro acesso e em tribunais de acesso final, o que iria contribuir para uma maior estabilidade dos magistrados, que permaneceriam durante mais tempo nas comarcas, com repercussões positivas na desejável continuidade do trabalho nos processos.

As alçadas dos tribunais sofreriam uma adaptação às taxas de inflação dos últimos anos, sendo clara a admissibilidade dos recursos face à alçada em vigor ao tempo da propositura da acção.

Tendo em vista a criação no regulamento da LOFTJ, de novos tribunais de 2ª instância, concretamente no Minho e no Algarve, para aproximar os tribunais dos cidadãos e para descongestionar tribunais de 2ª instância daquelas áreas, o Governo previa a continuidade dos distritos judiciais existentes, como forma de evitar alterações em cadeia

[108] Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 58.
[109] Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 58.

num conjunto de leis cujo critério de determinação de consequências legais eram aqueles distritos judiciais.

Quanto ao Supremo Tribunal de Justiça, a Proposta de Lei em discussão propunha a criação do pleno das secções especializadas, atendendo ao elevado número de juízes efectivos e auxiliares que já o compunham, evitando, assim, a reunião do plenário de juízes, de funcionamento difícil. Outra medida era o julgamento nas secções passar a ser efectuado por três juízes, também com o fim de simplificar uma intervenção de todos os juízes da secção. A Proposta previa, ainda, o fim do recurso a juízes auxiliares no Supremo Tribunal de Justiça, pois tal não era visto como compatível com a dignidade do tribunal em questão. Então, era proposto um quadro suficientemente elástico para prover as vagas dos juízes que não prestassem temporariamente serviço no tribunal, bem como a existência de lugares além do quadro, para responder a situações de aumento de volume ou de complexidade de processos.

De acordo com as soluções ora propostas, os problemas decorrentes de impedimento prolongado de magistrados judiciais e do MP, por doença ou por licença de maternidade das magistradas, seriam solucionadas com a criação de bolsas de magistrados junto dos tribunais de 2ª instância.

Tendo sido positiva a experiência inicial de criação dos tribunais de recuperação da empresa e de falência, competentes territorialmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, a Proposta propunha a ampliação da sua competência para outras matérias empresarias e económicas, designadamente para todas as acções de direito societário, de propriedade industrial, para acções relativas ao registo comercial, assim como para recursos interpostos das decisões do Conselho da Concorrência. O Ministro da Justiça alertou que não se tratava da recriação dos tribunais de comércio, "na antiga acepção do termo", mas sim de tribunais onde seriam tratadas as questões mais complexas relativas à actividade empresarial. A competência territorial de tais tribunais deveria ser mantida, de forma a solidificar a experiência.

Outra grande alteração proposta foi a extinção dos tribunais de turno, sendo substituídos pela organização de turnos aos sábados e feriados, o que era então possível, dada a reforma do processo penal realizada.

Era, ainda, intenção do Governo, na legislatura em curso, constituir os julgados de paz, no seguimento da alteração constitucional recente.

Sobre a formação de magistrados, o Ministro da Justiça referiu que já se começava a atingir um número de magistrados que não deveria ser excedido, pelo que seria conveniente "uma velocidade de cruzeiro, de substituição daqueles que vão abandonando a carreira"[110].

O deputado do PSD Guilherme Silva apontou uma crítica à Proposta em discussão, já que entendia que a independência dos tribunais, referida no artigo 3º da LOFTJ, como também integrada e servida pela autonomia do MP seria uma "subversão de princípios constitucionais"[111]. Quanto aos tribunais de círculo, o mesmo deputado referiu que, antes de mais, encontravam-se em funcionamento 33 e não 23 (este era o número dos tribunais de círculo ainda não instalados) e que tinha dúvidas sobre a necessidade da instabilidade decorrente de "reformas e contra-reformas" e se não seria preferível experimentar uma solução mista. A propósito, o deputado citou o Procurador-Geral da República: "eu defendi a solução dos tribunais de círculo e não estou agora numa posição incoerente se disser que esta solução pode ser também aceite, na medida em que aquilo que falhou não foi o princípio, não foi a solução, foi a sua implementação"[112].

Francisco Peixoto, deputado do CDS-PP, referiu que, com a extinção dos tribunais de círculo, que o CDS-PP também defendia, se adivinhava uma sobrecarga excessiva e o entupimento dos tribunais de comarca, que receberiam todo o trabalho, todos os processos que eram entregues aos tribunais de círculo. Porém, Vera Jardim respondeu, dizendo que o volume nos tribunais de círculo era muito pequeno, além de ter avançado que estava prevista a criação de novos juízos e mesmo a criação de varas em alguns tribunais, à semelhança do sistema francês, no qual o *Tribunal de Grande Instance* era "um tribunal completo, com três juízes, que cá nunca tivemos. Temos os juízos cíveis de Lisboa, que

[110] Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 62.
[111] Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 59. A tal crítica o Ministro da Justiça responderia com um princípio aprovado pela Associação Europeia dos Magistrados, de acordo com o qual a autonomia do MP constitui um instrumento fundamental da independência do poder judicial.
[112] Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 60.

são «alguma coisa» que não é vara mas que disso se aproxima e, portanto, em alguns casos será preciso criar varas"[113].

O deputado José Magalhães, do PS, relembrou que estava vedada ao legislador a subida drástica do valor das alçadas dos tribunais, que teria o efeito de "evitar a enxurrada processual, criando um dique que seria feito à custa da justiça e do acesso dos portugueses aos tribunais"[114]. Sobre os tribunais de Círculo, José Magalhães referiu que falharam, que a gestão do PSD fora negativa, "não tanto por causa de aspectos do modelo, mas, sim, por atrasos lancinantes na execução, défices de meios, engarrafamentos, incapacidades de gestão e de articulação"[115]. Acerca da apelidada "regionalização da justiça", o deputado era da opinião que se tratava de uma ideia afastada, que "alçadas e regionalização apócrifa da justiça" eram caminhos para não mais trilhar.

Antonino Antunes, deputado do PSD, referiu que a LOFTJ em discussão não contemplava a criação de um tribunal central de instrução criminal e continuava a atribuir aos tribunais de instrução criminal um estatuto residual na orgânica judiciária. Acerca desta matéria, o Ministro da Justiça diria que não deveria ser criado um tribunal central de instrução criminal, visto que não tinha sido ainda criado o Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP).

A criação da figura do administrador do tribunal, era, na opinião de Antonino Antunes, uma medida acertada, porém, suscitava-lhe alguma preocupação. Sobre os administradores dos tribunais, Vera Jardim referiu que caberia ao Ministério da Justiça o poder hierárquico sobre esses profissionais.

A deputada do PCP Odete Santos, lamentou que não tivesse sido auscultada a opinião da Associação Sindical dos Juízes Portugueses, do Sindicato dos Magistrados do MP e da Ordem dos Advogados sobre as matérias em discussão. De seguida, a deputada referiu que o PCP concordava com a extinção dos tribunais de círculo, já que havia estado contra a sua criação e adivinhara a sua crise. Na opinião de Odete Santos, a extinção de tais tribunais era de louvar, não por razões economicistas, mas porque, mesmo com o tribunais de círculo, os cidadãos que residiam longe da sede do círculo não sentiam a proximidade

[113] Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 61.
[114] Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 62.
[115] Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 62.

da justiça, visto que o seu processo se encontrava muito longe, além de aqueles tribunais terem tido um reflexo negativo no próprio desenvolvimento dos concelhos, ao terem retirado muito do trabalho às comarcas, contribuindo para a desertificação dos concelhos.

A deputada referiu que não compreendia a necessidade de restaurar as varas cíveis em Lisboa e no Porto, pois, na sua opinião, este sistema dera muito maus resultados. Odete Santos revelou ser favorável, isso sim, à criação de organismos de apoio aos tribunais de comarca do círculo, designadamente de perícias médico-legais, assistentes sociais e psicólogos para fornecerem informações sobre alguns processos, e mesmo a criação de uma boa biblioteca jurídica ao dispor de todos os operadores forenses no círculo.

Na perspectiva de Odete Santos, a Proposta de Lei deveria avançar mais em relação aos julgados de paz, visto que o julgado de paz teria "um papel importantíssimo para combater a morosidade da justiça e aliviar os tribunais"[116], pelo que na nova LOFTJ deveria definir algo sobre a sua competência, e não adiar a sua regulamentação para diploma posterior.

Quanto à despromoção dos juízes dos tribunais de trabalho que, na opinião de Odete Santos, estava implícita na Proposta, a mesma referiu que o PCP votaria contra esses artigos e apresentaria propostas de alteração, para evitar que os juízes passassem pelos tribunais de trabalho sem terem experiência e sem se habituarem a julgar essas questões de um ramo do direito tão específico, que não segue todas as regras do direito civil.

A deputada do PCP referiu que o Supremo Tribunal de Justiça deveria ter juízes de carreira, que concorreriam como juízes e não por qualquer outra via, uma vez que "são, efectivamente, um garante da independência dos tribunais"[117]. A terminar a sua intervenção, Odete Santos referiu que a Proposta de Lei revelava algum desequilíbrio, pois a par de soluções positivas apresentava outras que o PCP não podia admitir, pelo que esse partido não votaria favoravelmente a Proposta.

Antonino Antunes, deputado do PSD referiu, a propósito da proposta de extinção dos tribunais de círculo, que a sua criação "correspondeu à concretização de um plano ambicioso mas realista que, de resto, foi acompanhado do aplauso e do manifesto

[116] Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 66.
[117] Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 67.

entusiasmo de pessoas e entidades mais representativas da magistratura judicial, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados e dos oficiais de justiça"[118]. A instalação de 33 desses tribunais implicou a coexistência de dois modelos, "em sistema dito híbrido de tribunais de círculo e de julgamento em tribunais colectivos, estes com a instrução dos processos nos tribunais de comarca", tendo os tribunais instalados conseguido manter o serviço em ordem, tramitando os processos com razoável celeridade.

O deputado do CDS-PP Francisco Peixoto recordou que o CDS-PP, no programa eleitoral de 1995, defendera a reabilitação do tribunal de comarca como "célula base do tecido judicial de 1ª instância, com o regresso dos tribunais colectivos, sob a presidência de um juiz de círculo com competência para dirigir a audiência de julgamento e para proferir a decisão final"[119]. De acordo com o mesmo deputado, era igualmente positiva a eliminação da intervenção do colectivo, limitada ao julgamento da matéria de facto, bem como a circunstância de as acções de indemnização por acidentes de viação poderem ter a dignidade de acções ordinárias se o seu valor excedesse o da alçada do tribunal da relação. O deputado entendia que a extinção dos tribunais de ingresso era prudente, pois se implicava uma maior estabilidade temporal dos juízes nos tribunais de 1º acesso, impediria a progressão demasiado rápida dos magistrados judiciais até à fase final profissional da 1ª instância. Francisco Peixoto entendia que era inevitável a actualização das alçadas dos tribunais com referência às taxas de aumento dos índices de preços ao consumidor, sendo também favorável à extinção dos tribunais de turno e à sua substituição por turnos para serviços urgentes, bem como ao alargamento da competência material dos tribunais de recuperação de empresas e de falência.

Joaquim Sarmento, deputado do PS, recordou que no debate sobre a LOTJ em vigor o deputado António Vitorino alertara, com razão, para a inevitabilidade dos aumentos de custos da justiça para as partes, com a criação dos tribunais de círculo, assim como para o menor conhecimento do tribunal sobre a realidade das matérias que seria chamado a julgar, o que não contribuiria para a aproximação da justiça dos cidadãos. Joaquim Sarmento referiu que, contudo, a criação dos tribunais de círculo havia implicado ainda mais perversidades, pois, para além dos conflitos de competência responsáveis pela

[118] Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 68.
[119] Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 70.

paralisação de centenas de processos que durante meses ocuparam os tribunais superiores que os tiveram de solucionar, desde logo se fizeram sentir as pressões das comarcas nas quais não ficara sediado o tribunal de círculo, tendo mesmo sucedido que os actos do processo passaram a decorrer, até certa fase, no tribunal de círculo e, na fase final, fora da sua sede. O deputado identificou uma "profunda desarticulação sistémica e ineficácia legislativa" nos tribunais de círculo, o que terá fundamentado a instalação de apenas parte dos tribunais de círculo previstos.

De acordo com Joaquim Sarmento, não era sem fundamento que a extinção dos tribunais de círculo fora solicitada, por unanimidade, pelo Conselho Superior da Magistratura, com o aplauso da Procuradoria-Geral da República, da Ordem dos Advogados, da Associação Sindical dos Juízes Portugueses e do Sindicato do Ministério Público, bem como de autarcas.

Ao proceder à reabilitação do tribunal de comarca, na perspectiva deste deputado, o Governo estava a prestigiar e a responsabilizar os seus juízes e a impedir que a opinião pública identificasse tribunais de 1ª e de 2ª categoria, respectivamente os tribunais de círculo e os de comarca. De acordo com Joaquim Sarmento, a imagem da administração da justiça cria-se primordialmente nos tribunais de comarca, pois é nesses tribunais que cerca de 80% dos litígios são dirimidos, por isso a reforma surgiu dos anseios e das necessidades da comunidade à qual se destinava.

Joaquim Sarmento congratulou-se com a proposta de os acidentes de viação passarem a seguir a forma de processo ordinário quando o seu valor excedesse a alçada dos tribunais da relação, pois os interesses em causa eram de tal complexidade e relevância que impunham o julgamento por juízes experientes. De aplaudir era, ainda, de acordo com o deputado, a criação de bolsas de juízes e de magistrados do MP, para combater a vacatura de lugares, responsável também pela morosidade processual[120].

[120] A Proposta de Lei n.º 182/VII foi aprovada com votos a favor do PS e do CDS-PP, votos contra do PSD e do CDS-PP e abstenções do PCP e de Os Verdes.

4.3.4. A regulamentação da LOFTJ

4.3.4.1. A informatização

O Programa de Informatização Judiciária foi aprovado, em 4 de Dezembro de 1998, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 138/98, e visava contribuir para um sistema de justiça mais célere, mais transparente e mais acessível pelos cidadãos, através das tecnologias da informação[121].

Na Assembleia da República, na Reunião Plenária de 17 de Dezembro de 1998 foi votado o texto final da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias referente à Proposta de Lei n.º 182/VII[122]. Tal texto foi aprovado com votos a favor do PS e abstenções do PSD, do CDS-PP, do PCP e de Os Verdes. Esse texto encontra-se publicado no DAR, IIª série-A, n.º 25, de 19 de Dezembro de 1998 (634 a 653). Em 7 de Janeiro de 1999 seria publicado o Decreto n.º 301/VII, que aprovou a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ), responsável pela alteração da Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro. A lei que aprovaria a LOFTJ foi a Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro.

4.3.4.2. A selecção e promoção de assessores

Em 8 de Janeiro de 1998 foi publicada a Lei n.º 2/98, que instituiu a coadjuvação dos magistrados judiciais e do MP por assessores, em tribunais de 1ª instância e em tribunais da relação, sempre que a complexidade e o volume de serviço o justificasse.

A Portaria n.º 184/99, de 20 de Março de 1999, em conformidade com o artigo 3º da Lei n.º 2/98 e mediante proposta do Conselho Superior da Magistratura, veio determinar o número de assessores. Assim, junto dos magistrados judiciais nos tribunais da relação foram distribuídos 20 assessores; nos mesmos tribunais, mas junto dos magistrados do MP foram distribuídos 12 assessores. Nos tribunais judiciais de 1ª instância, junto dos magistrados judiciais foram colocados 40 assessores, e 18 junto dos magistrados do MP

[121] Cfr. DR, Iª série-B, de 4 de Dezembro de 1998 (6690-6692).
[122] Cfr. DAR, Iª série, n.º 29, de 18 de Dezembro de 1998, pág. 1096.

desses tribunais. Posteriormente, foi publicado aviso de abertura do concurso para ingresso no curso de formação de assessores[123].

4.3.4.3. O regulamento da LOFTJ – Decreto-Lei n.º 186-A/99: o reconhecimento de três países judiciários (Lisboa, litoral e interior)

A Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro – LOFTJ – seria regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio. De acordo com o Preâmbulo desse diploma, o regulamento da LOFTJ seria "exequível, no imediato e no curto prazo", pois tendo sido "diagnosticadas as distorções, conhecida a curva evolutiva do movimento processual, avaliadas as capacidades em meios humanos e em meios materiais" restava pôr em prática as reformas.

Nos termos do Preâmbulo referido, era aplicado um tratamento excepcional à comarca de Lisboa, na qual havia dado entrada em 1998 cerca de um terço dos processos instaurados em Portugal. Naquela data, não era ainda viável atribuir idêntico tratamento à comarca do Porto, em virtude de as infra-estruturas indispensáveis para o alargamento dos tribunais sediados no Porto, designadamente dos tribunais cíveis, não permitir prever ainda a instalação de varas cíveis, pelo que teriam de subsistir os juízos cíveis através da absorção da competência material que a LOFTJ atribuíra às varas.

Quanto à comarca de Lisboa, os 17 juízos cíveis seriam convertidos em 17 varas cíveis, nas quais, após 15 de Setembro, começariam a entrar novos processos. De forma paralela seriam criados e instalados juízos cíveis e aumentado o número de juízos de pequena instância cível.

Ao nível organizativo, o regulamento da LOFTJ desenvolveu as normas aí contidas referentes às secretarias judiciais.

Foi flexibilizado o serviço urgente previsto no Código de Processo Penal e na Organização Tutelar de Menores. O serviço urgente aos sábados e feriados que não recaíssem a um Domingo, foi, em regra, reservado ao interrogatório de detidos por suspeita de crimes graves e a intervenções no âmbito da acção tutelar, tendo sido corrigido o suplemento remuneratório pela prestação de trabalho extraordinário.

[123] Decorreu até Dezembro de 1999, no Centro de Estudos Judiciários, o primeiro curso para assessor nos tribunais, com cerca de 90 alunos recrutados entre os candidatos a magistrados que tinham sido excluídos por falta de vagas.

Além do caso da comarca de Lisboa, o Preâmbulo referia que "coexistem dois países judiciários diversos, o de algumas comarcas com enorme movimento processual e o de outras comarcas, embora muito divergentes, em que o movimento se gradua entre o aceitável e o muito reduzido". Por essa razão, o modelo organizativo das comarcas de Lisboa e do Porto foi aplicado a outras comarcas, tendo alguns tribunais cíveis sido desdobrados em juízos de competência específica. Como o volume dos processos crime não era suficiente para a criação de varas criminais, foram criadas varas com competência mista, cível e criminal nas comarcas seguintes: Braga, Coimbra, Funchal, Guimarães, Loures, Setúbal, Sintra e Vila Nova de Gaia.

Com a criação daquelas varas, a competência material dos tribunais repartiu-se de acordo com as formas de processo, na área de cada comarca, em situações em que foi menos conveniente a adopção da regra de círculos judiciais com juízes de círculo. Deste modo, a intenção da LOFTJ de reabilitar a comarca como célula-base da organização judiciária não sofreu qualquer desvio, com a criação das varas cíveis e criminais, que apenas eram "parcelas dos tribunais comarcãos"[124].

O Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio criou os tribunais da relação de Faro e de Guimarães, dado o movimento processual dos tribunais das áreas de competência territorial que lhes foram atribuídas. Tal medida não implicou a criação de novos distritos judiciais[125].

Pelo mesmo diploma, foram criados os tribunais das comarcas de Almeirim, Bombarral, Lagoa, Mealhada, Mira e Sever do Vouga, bem como o Tribunal Central de Instrução Criminal e os tribunais de instrução criminal de Coimbra e de Évora. Foram, ainda, criados os tribunais de família e menores do Barreiro, Cascais, Loures, Portimão, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira.

Foram criadas 12 varas com competência mista e 72 novos juízos, por meio do desdobramento de tribunais de comarca, de tribunais de família e menores, de tribunais do trabalho e de tribunais de comércio.

[124] Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio.
[125] Apenas o Tribunal da Relação de Guimarães foi instalado.

Foram convertidos em juízos de competência especializada cível e criminal os juízos de competência genérica dos tribunais das comarcas do Barreiro, Loulé, Portimão e Vila do Conde.

Em juízos cíveis e em juízos criminais (de competência específica) foram convertidos os juízos de competência especializada cível e criminal dos tribunais das comarcas que seriam dotadas com varas. Os juízos cíveis do Tribunal da Comarca de Lisboa seriam também convertidos em varas cíveis. Os tribunais de família e os tribunais de menores do Porto e de Lisboa foram convertidos em tribunais de família e menores, com competência especializada mista.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 186-A/99, além da instalação de 3 novos tribunais, de 17 juízos e de 8 varas anunciada pelo diploma, outros tribunais seriam instalados, a curto prazo, através de portaria. Para o efeito, estavam a decorrer obras de conclusão em vários tribunais e o alargamento de outros, possível pela transferência de conservatórias e demais serviços para outros locais.

Em comarcas como Coimbra, Braga, Funchal, Guimarães e Setúbal, onde existissem varas com competência mista nos círculos judiciais em que as comarcas tivessem diminuto volume processual, aquando da realização de julgamentos em tribunal colectivo, as funções de juiz de círculo seriam atribuídas, por inerência, aos juízes das varas, por economia de meios.

O legislador adiou em alguns círculos judiciais a sua dotação com, pelo menos dois juízes de círculo. Igualmente o preenchimento do quadro de juízes e de procuradores do Supremo Tribunal de Justiça seria completado de modo gradual.

Em 16 de Junho de 1999, através da Portaria n.º 433/99, foram criadas secretarias destinadas a assegurar a tramitação do procedimento de injunção de Lisboa e do Porto.

Em 26 de Julho de 1999 foi publicada a Lei n.º 101/99, que alterou as normas da LOFTJ referentes às sessões do Supremo Tribunal de Justiça (artigo 30º), ao serviço urgente (artigo 73º) e à instalação dos tribunais de 1ª instância (artigo 118º).

5. Os anos 2000 e 2001: a política integrada do "passo a passo"[126] na reforma da administração da justiça

5.1. Os objectivos políticos e a reforma da orgânica do Ministério da Justiça

A tomada de posse do XIV Governo Constitucional originou uma profunda mudança ao nível da liderança do Ministério da Justiça, ainda que o partido no poder continuasse a ser o PS. Numa área bastante fustigada pelas críticas da oposição e pressionada pelos meios de comunicação, as reformas introduzidas, mesmo que produzissem resultados a médio ou longo prazo, não surtiram efeito imediato, o que implicou descontentamento generalizado. Uns insurgiram-se contra a ineficácia e timidez das respostas, outros, aproveitando-se destas fragilidades, procuraram influir nas alterações, com um sentido corporativo.

Para Ministro da Justiça foi nomeado António Costa[127] que, no discurso de apresentação do Programa do Governo para a área da justiça, destacou as principais prioridades para o desenvolvimento da acção do seu Ministério. Entre as linhas de orientação apontadas, destacamos naturalmente as referentes à organização judiciária.

Deste modo, considerando que a maioria das reformas das leis do processo foram executadas na legislatura anterior, com excepção do contencioso administrativo e da acção executiva, o Ministro da Justiça assumiu como prioridade o combate à morosidade processual, privilegiando a regulamentação e a dotação das leis já aprovadas com os meios materiais e humanos necessários. Assim, e sem excluir a necessária reflexão em torno de um novo paradigma processual, propôs, em matéria legislativa, a reforma do contencioso administrativo e a simplificação do regime de recursos, bem como um plano de acção no âmbito do combate à morosidade processual, que incidia em cinco domínios fundamentais[128]: 1) o estímulo do recurso a meios extrajudiciais de composição de conflitos; 2) o reforço da infra-estruturação de meios materiais e humanos (tribunais, rede informática, quadro das magistraturas, quadro de oficiais de justiça e quadro de assessores

[126] "Passo a passo" foi o título de um artigo de António Costa publicado no Diário de Notícias, onde enunciava as prioridades da sua política para o Ministério da Justiça.
[127] Para secretários de Estado foram nomeados Eduardo Cabrita e Diogo Lacerda.
[128] Estas propostas foram retiradas do discurso do Ministro da Justiça na apresentação do programa do XIV Governo Constitucional, na Assembleia da República, em 3 de Novembro de 1999.

judiciais); 3) a adopção de medidas administrativas para a realização de penhoras judiciais e alienação de bens, para viabilizar a acção executiva; 4) a execução de um programa especial de recuperação das pendências cíveis acumuladas, recorrendo, por um lado, a um conjunto de incentivos à resolução extrajudicial e, por outro, a medidas concretas formuladas em conjunto com os Conselhos Superiores (mais juízes, reintegração de magistrados jubilados, concurso extraordinário para magistrados, etc.); 5) a reforma da administração da justiça e do próprio Ministério (autonomia financeira e administrativa dos tribunais superiores, instituição do administrador judicial, reforma da Lei Orgânica do Ministério da Justiça, descentralização de competências e meios, etc.).

Os responsáveis pelo Ministério da Justiça estavam determinados a introduzir mudanças, como se comprova pela aprovação, em menos de um ano, da nova lei orgânica do Ministério da Justiça, da lei de organização da investigação criminal, da proposta de lei de autonomia administrativa e financeira dos tribunais superiores (STJ, STA, relações e TAC), da criação dos administradores dos tribunais ou das "onze medidas"[129] que visavam conferir uma maior celeridade à justiça criminal e cível[130].

De referir apenas que, no âmbito da reforma da lei orgânica do Ministério da Justiça (a última datava de 1972), os quatro objectivos fundamentais foram: 1) afirmar o Ministério da Justiça como centro da concepção e condução da política de justiça; 2) reforçar os mecanismos de avaliação e responsabilidade; 3) modernizar a administração da justiça; 4) inovar na política de justiça. Deste modo, a nova equipa ministerial parece conceber os problemas da justiça, não de um forma parcial ou casuística, mas numa perspectiva global, procurando modernizar e adaptar todos os serviços colaterais, mas essenciais, ao funcionamento da justiça. Além disso, é intenção do Ministério alterar os procedimentos, designadamente da gestão do sistema judicial[131]. Destacam-se, entre as várias novidades da lei orgânica: a criação do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento; a Inspecção Geral dos Serviços de Justiça, que abrange a Direcção Geral de

[129] A avaliação das "onze medidas" foi entretanto elaborada pelo Observatório Permanente da Justiça (Santos, 2001).
[130] A Lei n.º 3/2000, de 20 de Março, veio alterar a Lei Orgânica do CEJ no que respeita à duração do período de estágio, de modo a possibilitar o seu encurtamento para suprir a falta de magistrados que se faz sentir. Esta Lei permite ainda a nomeação de magistrados jubilados e da nomeação excepcional de juízes por um período inferior a quatro anos, tendo em vista o objectivo de reduzir a pendência processual existente nos tribunais.
[131] Sobre a gestão dos tribunais numa perspectiva comparada ver o relatório do OPJ (Gomes, 2001).

Serviços Prisionais, a Direcção Geral de Registos e Notariado, o Instituto de Reinserção Social, o recém-criado Instituto Nacional de Medicina Legal e a Polícia Judiciária (ficam excluídos os tribunais por possuírem os seus próprios serviços de inspecção através do CSM, CSMP e COJ); o Gabinete de Auditoria e Modernização, em coordenação com o CSM, o CSMP e o CSTAF; e o Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça, para preparar e coordenar toda a rede informática.

5.2. O alargamento do Supremo Tribunal de Justiça

O Decreto-Lei n.º 27-B/2000, de 3 de Março procedeu a um aditamento ao artigo 61º do diploma que regulamentara a LOFTJ (o acima analisado Decreto-Lei n.º 186-A/99), norma relativa aos juízes do Supremo Tribunal de Justiça. O aditamento à disposição referida criou cinco lugares de juiz no Supremo Tribunal de Justiça, a serem preenchidos pelos juízes interinos ou pelos juízes auxiliares daquele tribunal.

5.3. O estatuto do administrador do tribunal

Em 9 de Agosto de 2000 seria publicado o Decreto-Lei n.º 176/2000, que, no seguimento da criação da figura do administrador do tribunal pela LOFTJ (Lei n.º 3/99), aprovou o estatuto jurídico do administrador do tribunal. O Preâmbulo desse diploma referia que se iria proceder à criação gradual de lugares de administrador do tribunal, sendo, desde logo, criados 21 lugares, em tribunais de 1ª instância com mais de uma dezena de magistrados, incluindo os juízes de círculo. Era prevista a afectação futura de administradores aos diversos tribunais da mesma comarca ou círculo judicial. A actividade desenvolvida pelos administradores seria avaliada pelo Gabinete de Auditoria e Modernização, acrescentava o diploma.

Em 25 de Junho de 2001, pelo Decreto-Lei n.º 189/2001, seria regulada a formação a que deveriam ser submetidos os administradores dos tribunais, de forma a "assegurar a qualificação e a selecção destes novos profissionais da organização judiciária, prevenindo as dificuldades resultantes de uma adaptação funcional desenvolvida empiricamente, garantindo-se, simultaneamente, que as respectivas funções contribuam para um melhor funcionamento interno do tribunal e para a melhoria da qualidade do serviço prestado aos cidadãos". O administrador do tribunal estava concebido como "um coadjutor do

presidente do tribunal para o exercício das respectivas competências em matéria administrativa, como instrumento de desconcentração de competências para os tribunais em matéria de gestão de instalações, equipamentos, recursos humanos e gestão orçamental e ainda como um meio de fornecer aos mesmos tribunais resposta rápida e eficaz aos respectivos problemas quotidianos"[132].

O regulamento do curso de formação dos administradores dos tribunais e o estatuto dos formandos foi publicado em 3 de Setembro seguinte, pela Portaria n.º 1053/2001. De acordo com o Decreto-Lei n.º 176/2000, de 9 de Agosto, que aprovara o estatuto jurídico dos administradores dos tribunais, na redacção subsequente do Decreto-Lei n.º 189/2001, de 25 de Junho, o legislador determinava que a selecção do administrador fosse efectuada para frequência de um curso de formação profissional cuja avaliação e aproveitamento seriam condição do provimento no lugar de administrador do tribunal.

5.4. A adaptação da organização judiciária ao crescimento da procura especialmente em Lisboa e Porto

Através do Decreto-Lei n.º 178/2000, de 9 de Agosto foram introduzidas diversas alterações. No Preâmbulo desse diploma o legislador referiu que o regulamento da LOFTJ determinou a base da adequação da organização judiciária às exigências decorrentes de um crescimento superior a 100% dos processos entrados nos tribunais entre 1995 e 1999 e da concentração dos processos pendentes sobretudo nas comarcas das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

De acordo com o Preâmbulo, o sistema judicial tinha, à data, com certos ajustamentos, capacidade para apreciar os cerca de 700.000 processos que anualmente afluíam aos tribunais. Contudo, era urgente adoptar medidas aptas a implicar a redução do fluxo processual. O Ministério da Justiça e o Conselho Superior da Magistratura identificaram três situações que necessitavam de intervenção urgente. A primeira dessas situações era relativa à insuficiência estrutural de meios humanos, que implicava a instalação de novos tribunais ou juízos, já previstos no regulamento da LOFTJ ou a criação de novos juízos para reforçar os existentes. Outra medida passava pela nomeação de juízes auxiliares pelo período estritamente necessário à regularização do movimento processual

[132] Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 189/2001, de 25 de Junho.

de tribunais com juízos que apresentassem uma pendência superior a 1.500 processos. A terceira medida relacionava-se com a nomeação de assessores para tribunais com juízos nos quais em 1999 haviam sido distribuídos mais de 1.000 processos por magistrado.

Atendendo à carência de magistrados judiciais, a concretização da reestruturação da organização judiciária que o Decreto-Lei n.º 178/2000 implicava, seria repartida entre Setembro de 2000 e Janeiro de 2001. Seriam, então, nomeados magistrados para preencher as vagas existentes ou previsíveis na 1ª instância; seriam nomeados 15 magistrados para afectar à bolsa de juízes anunciada na LOFTJ; seriam nomeados 17 juízes auxiliares nas varas cíveis de Lisboa e de 9 nas do Porto; seriam nomeados 13 juízes afectos à instrução criminal e seriam, ainda, nomeados 5 magistrados para acorrerem a casos de intervenção estrutural urgente.

Nos termos do Preâmbulo do diploma em análise, para Janeiro de 2001, era prevista a nomeação de magistrados para alguns juízos cíveis de Lisboa e do Porto, bem como a criação de um tribunal de pequena instância cível no Porto e a criação e instalação de três juízos de competência especializada cível e nomeação de juízes de círculo para a comarca da Amadora. Era prevista a criação de dois juízos de pequena instância criminal em Loures e a instalação de cinco comarcas criadas em 1999: Almeirim, Bombarral, Mealhada,Mira e Sever do Vouga. Previa-se a criação de tribunais de família e menores em Matosinhos e em Vila Nova de Gaia e a nomeação de magistrados para o círculo de Vila Nova de Famalicão, assim como a nomeação de juízes de instrução criminal para Vila Nova de Gaia e para Matosinhos.

Resumindo, o Decreto-Lei n.º 178/2000 criou dois novos juízos de competência genérica em comarcas já em funcionamento, três novos juízos de competência especializada cível e um juízo cível em comarcas também já em funcionamento, dois novos tribunais de família e menores, três juízos de pequena instância cível na comarca do Porto e dois juízos de pequena instância criminal na comarca de Loures, além de outras alterações necessárias face ao movimento processual registado.

Na comarca do Porto, foram convertidos em varas cíveis os 9 juízos antes existentes, tendo sido instalados 4 juízos cíveis em vez das varas previstas no regulamento

da LOFTJ. A evolução do movimento processual poderia, futuramente, implicar a extinção de algumas das varas, quer no Porto, quer em Lisboa.

Quanto ao Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa, no qual estavam, à data, pendentes cerca de 24.000 processos, o legislador optou pela transformação dos 12 juízos existentes em liquidatários, tendo criado outros 12 novos juízos, de forma a apreciarem os cerca de 60.000 novos processos entrados anualmente naquele tribunal.

Atendendo ao movimento processual registado, foram criados pelo Decreto-Lei n.º 178/2000 os círculos judiciais da Maia e de Vila Nova de Famalicão. O de Loulé seria criado a partir de Setembro de 2001. Foram instalados, ainda, dois novos juízos e cinco novas comarcas, que haviam sido criadas em 1999 pelo regulamento da LOFTJ[133].

5.5. Os julgados de paz

Em 13 de Julho de 2001, surgiria a lei quadro dos julgados de paz – a Lei n.º 78/2001, a qual regulava a organização, competência e funcionamento dos julgados de paz. A título experimental, foram instalados em 2002, quatro julgados de paz, concretamente em Lisboa, Seixal, Oliveira do Bairro e em Vila Nova de Gaia[134].

5.6. A pequena instância cível

Em 14 de Setembro de 2001 foi publicado o Decreto-Lei n.º 246-A/2001, em cujo Preâmbulo se refere que o reforço dos meios materiais e humanos ao serviço da administração da justiça, implementado a partir da Lei n.º 3/99, decorrera não apenas do diagnóstico das necessidades sentidas por força da aumento do volume processual dos últimos anos, mas também devido à urgência em imprimir uma alteração na crescente curva das pendências processuais acumuladas. O Preâmbulo que analisamos relatou que foram tomadas medidas excepcionais para combater tais pendências, designadamente a conversão dos 17 juízos cíveis de Lisboa e dos 9 do Porto em varas cíveis e a criação e instalação de 10 juízos cíveis em Lisboa e 4 no Porto. Estas medidas conduziram à

[133] Pela Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho foi ainda reformulada a organização judiciária tributária.
[134] Para mais informação sobre os julgados de paz, conferir o relatório do OPJ (Pedroso, Trincão e Dias, 2001).

limitação do volume de processos entrados e criaram condições para a liquidação de dezenas de milhares de processos pendentes.

Com o fim de proceder à liquidação de cerca de duas centenas e meia de milhar de processos, como atrás se referiu, no final de 2000 foram extintos 12 juízos de pequena instância cível de Lisboa, que em Setembro de 2001 continuavam em funcionamento como liquidatários. Com o mesmo objectivo foram criados outros 12 novos juízos a partir de Janeiro de 2001. Através do Decreto-Lei n.º 246-A/2001 procedia o legislador à adequação do mapa anexo ao regulamento da LOFTJ.

5.7. Os assistentes judiciais

Em 20 de Dezembro de 2001 foi publicado o Decreto-Lei n.º 330/2001, que, "a título excepcional", permitia a assessoria aos juízes por licenciados em Direito, designados como assistentes judiciais. Esta medida, de acordo com o Preâmbulo do diploma, seria posta em prática em tribunais ou em juízos que registassem elevado número de processos entrados e ou pendentes, ou nos quais se verificasse a necessidade de intervenção, decorrente de situações excepcionais de funcionamento anómalo. Era um facto, como decorre do mesmo Preâmbulo, que o número de processos entrados nos tribunais não tinha registado "alterações sensíveis nos últimos anos", acrescentando o diploma que "na generalidade", se mantinha adequada a organização judiciária estruturada pelo Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio, que regulamentara a LOFTJ. Porém, persistiam situações em que os juízes se confrontavam com "uma excessiva distribuição anula, em muitos casos aliada a uma pendência acumulada, de milhares de processos", pelo que, a par das medidas adoptadas, se justificava a necessidade de "reflexão conjunta, a busca e a consagração de soluções que potenciem uma inflexão definitiva do problema do excesso de pendências".

5.8. Adaptação orgânica às reformas em curso: o contencioso administrativo e a acção executiva

Em 2002 foi publicada a Portaria n.º 386/2002, de 11 de Abril, que regulamentou o concurso de recrutamento para o preenchimento de vagas nos tribunais administrativos e fiscais, necessidade criada pela reforma do contencioso administrativo empreendida, designadamente pelas novas competências atribuídas aos tribunais administrativos, ao

crescimento do número destes tribunais e à necessidade de resolução das pendências acumuladas. O regime de recrutamento e formação dos novos magistrados fora aprovado pelo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais – Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro.

Anunciou-se a necessidade de retardar a entrada em funcionamento do novo contencioso administrativo devido aos custos da reforma e à dificuldade da sua execução. Por último, continuam os trabalhos de preparação para o impacto da desjudicialização da maioria dos actos da acção executiva e a criação das secções de execução e das estruturas que permitam tornar efectivas as penhoras.

6. Conclusões

Em Portugal, os tribunais, após o 25 de Abril de 1974 e o consequente processo de democratização, institucionalizaram a independência externa do poder judicial. A esta ruptura corresponde, no entanto, uma continuidade na organização judiciária que no essencial pode ousar afirma-se que remonta a 1840.

O estudo da organização judiciária, em Portugal, a partir de 1974, permitiu-nos, no entanto, identificar três períodos. O primeiro de 1974 a 1984, ou seja, o da transição e consolidação do Estado de direito, em que se procedeu às reformas judiciárias, necessárias à dignificação e democratização do poder judicial e ao corte com o sistema judicial vigente durante o Estado Novo. O segundo período, vai de 1985 a 1995, acompanha a década em que o PSD foi o partido maioritário e constitui Governo da Republica e é dominado pela controvérsia sobre o tribunal de círculo e a crescente desadaptação dos tribunais ao crescimento exponencial da procura. O terceiro período decorre de 1996 até à actualidade. Nesta última fase, num primeiro momento houve a tentativa de adaptação da oferta de justiça à procura crescente, através da disponibilização de mais meios físicos e humanos e do reforço da informatização. Num segundo momento há a necessária opção pelas medidas de luta contra as pendências e morosidade dos processos, bem como a incorporação na política pública de justiça das ideias da gestão, da simplificação processual e da desjudicialização.

No primeiro período referido (1974-1984), as mudanças de adaptação do poder judicial à democracia exigiram a reforma da legislação relativa à organização judiciária, o que aconteceu, sobretudo, no período de vigência do I Governo Constitucional, entre Agosto de 1976 e Fevereiro de 1978. Após a aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, e do seu Capítulo VI, referente aos tribunais, seguiu-se a aprovação da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (LOTJ) – Lei n.º 82/77; a aprovação do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ) – Lei n.º 85/77; e da Lei Orgânica do Ministério Público (LOMP) – Lei n.º 39/78. A Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) veio a ser aprovada já em 1979 – Decreto-Lei n.º 374-A/79.

Ao proceder a uma análise da legislação, detecta-se a preocupação política de ruptura com o sistema judicial do regime anterior. Contudo, tal corte manifestou-se, como referimos, sobretudo ao nível das prerrogativas do poder judicial – autonomia, independência, inamovibilidade ou irresponsabilidade – não tanto quanto à renovação dos recursos humanos e dos recursos materiais. Se no que concerne aos recursos humanos se verificou uma continuidade da maioria dos magistrados, ainda que com alguma entrada de novos quadros (em particular no MP), no que toca aos recursos materiais não houve quase nenhuma alteração, com a manutenção de um parque judiciário obsoleto já para a época.

A Lei n.º 82/77 de 6 de Dezembro (LOTJ - Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais), no desenvolvimento da Constituição de 1976, estabeleceu o referido corte, sobretudo no que concerne à função jurisdicional (artigo 2.º), à independência (artigo 3.º), à execução das decisões dos tribunais (artigo 6.º) e à função do Ministério Público (artigo 77.º). Esta reforma implicou, também, a passagem dos tribunais de trabalho para a organização judiciária, com as consequentes atribuições, tal como sucedia com os restantes tribunais. Houve, ainda, outras alterações a realçar, no sentido de democratizar e jurisdicionalizar os tribunais como seja a extinção dos corregedores, das várias classes dos tribunais de comarca, de vários órgãos jurisdicionais anteriores (tribunais de recurso das avaliações, comissões de conciliação e julgamento ou comissões arbitrais de assistência) ou dos tribunais municipais de Lisboa e Porto, da eliminação dos tribunais plenários e da criação dos juizes de instrução criminal.

Em relação à orgânica dos tribunais, contudo, verificaram-se uma série de continuidades, reproduzindo, no essencial, o sistema definido pelo Estatuto Judiciário de

1962. Manteve-se a comarca como matriz organizacional do poder judicial, bem como o tradicional agrupamento das comarcas em círculos e em distritos judiciais. Deixou de ser respeitada a coincidência quase perfeita entre a divisão judicial e a divisão administrativa, abrindo-se a possibilidade de se operar "uma divisão judiciária de tipo flexível". Era admitida a criação de tribunais de distrito e de círculo e a possibilidade de um mesmo magistrado ter competência em mais de uma comarca, bem como a possibilidade de os diversos tribunais de comarca não estarem todos concentrados na sede. Nos tribunais de comarca, passaram a distinguir-se os tribunais de competência especializada e os de competência específica, tendo estes últimos competência mais reduzida. Eram os seguintes, os tribunais de competência especializada: tribunais cíveis, criminais, de instrução criminal, de família, de menores, de trabalho e de execução das penas.

Foram ainda criados os juízes sociais e reformulados os julgados de paz, com o juiz de paz a passar a ser eleito pelas assembleias ou plenários de freguesia que decidissem criá-lo. Através dos Julgados de Paz e dos juízes sociais, pretendia-se desenvolver a participação popular na administração da justiça, o que veio a constituir um fracasso, dado que tanto o poder político como os profissionais do foro não consideravam, na altura, minimamente relevante tal desígnio.

O debate político foi animado e participado, mas gerou-se um consenso à volta dos princípios fundamentais que garantiram a independência dos tribunais e a dignificação da sua função. No entanto, verificou-se algum dissenso na questão da não integração dos tribunais administrativos e fiscais numa única ordem judicial comum, tal como aconteceu, por exemplo, com os tribunais de trabalho. Alegou o governo de então que a escassez de tempo não o permitia e que tal desiderato seria retomado mais tarde. Passados 25 anos da aprovação da primeira LOTJ do pós-1974 ainda se mantém a separação.

A regulamentação desta LOTJ, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 269/78, não foi tão longe no reordenamento do território e no redimensionamento dos quadros como pretendia o próprio governo. Criaram-se novas comarcas e novos círculos e transformaram-se os julgados municipais em comarcas. A difícil situação económica e o grau de reformulação do sistema (integração de tribunais, reorganização das magistraturas e redefinição da função do juiz de instrução) levaram o governo a considerar esta altura como pouco ideal "para proceder a modificações radicais", mesmo sabendo dos desajustamentos

demográficos e processuais existentes já na época. Em 1981, ainda, houve a publicação do Decreto-Lei n.º 264-C/81 que apresentou, no seu preâmbulo, uma visão bastante reformista, mas que na prática se traduziu apenas em algumas medidas necessárias à regularização de aspectos sectoriais do funcionamento dos tribunais (ex: alteração das alçadas).

O segundo período identificado (1985-1995) correspondeu à década em que o PSD governou Portugal. Neste período foram, igualmente, reformadas as leis relativas à organização judiciária, aprovadas nos dois primeiros anos de governo e efectuadas posteriormente sucessivas alterações. Os Programas de Governo realçaram, neste período, a urgência em renovar e em aumentar o parque judiciário e os recursos humanos disponíveis. Contudo, o aumento do número de processos entrados efectuou-se a um ritmo mais elevado que a afectação de meios físicos e humanos, e a incapacidade de resposta do sistema manifestou-se no constante aumento dos processos pendentes.

A nova LOTJ foi aprovada pela Lei n.º 38/87, de 23 de Setembro. O legislador teve como objectivo, banir certas deficiências entretanto detectadas na anterior LOTJ, procurando melhorar a administração da justiça e facilitar o acesso dos cidadãos aos tribunais. As inovações introduzidas pela Lei n.º 38/87 prendem-se com a actualização das alçadas dos tribunais. Os tribunais de 1ª instância passaram a ser classificados em três categorias, segundo a natureza, a complexidade e o volume de serviço. Ao nível do Supremo Tribunal de Justiça, procurou-se melhorar o seu funcionamento com a possibilidade de contratar assessores entre os magistrados de primeira instância, em consonância com a prática no Tribunal Constitucional e no Supremo Tribunal Administrativo, além de se criar a figura de Presidente de Secção. Relativamente aos tribunais de Relação, estabeleceu-se a possibilidade de criar secções destacadas, sempre que necessário, além de permitir-se a reunião nas sedes das comarcas, mediante requerimento das partes. Surgiu uma nova figura, o Vice-Presidente, com a competência de coadjuvar e substituir os presidentes das relações. Eliminou-se, ainda, os julgados de paz, que não tinham sido ainda criados, como instrumentos de resolução de pequenos litígios.

O ordenamento do território foi um dos domínios no qual o Governo procurou inovar. A tendência para a sobreposição de ordenamentos administrativo e judiciário cederia quando a necessidade de garantir melhores condições de acesso das populações aos

tribunais o justificasse. A circunscrição base continuaria a ser a comarca, apesar de, em alguns casos, se prever uma distribuição interna de jurisdição por tribunais geograficamente diferenciados. O legislador pretendeu solucionar a questão do tribunal colectivo, visto esta não ter sido abordada nas anteriores reformas e constituir um factor de estrangulamento do sistema judicial – não havia qualquer diferenciação orgânica entre tribunal colectivo e unipessoal. Nas áreas urbanas em que a densidade populacional o justificasse, seriam criados tribunais de círculo para julgar as causas que determinassem a intervenção do colectivo ou do júri. Tais tribunais teriam a competência alargada a comarcas ou a grupos de comarcas limítrofes.

O debate político-judicial referente a esta nova LOTJ motivou posições opostas sobre as mesmas questões, com os partidos políticos de oposição e as estruturas profissionais a afirmarem que era antes preferível desburocratizar e simplificar os procedimentos, o tribunal de circulo com sede fixa, afastava a justiça das populações e não havia razão para restaurar a "velha" classificação de comarcas.

A Lei n.º 38/87 viria a ser regulamentada através do Decreto-Lei n.º 214/88 de 17 de Junho, introduzindo "intencionais e significativas inovações". Ao nível do ordenamento do território criaram-se novos círculos judiciais, institucionalizando-se assim os Tribunais de Círculo. Criaram-se ainda novas comarcas com o intuito de distribuir a carga de processos nalguns tribunais de média dimensão.

Nas comarcas de Lisboa e do Porto especializaram-se os Tribunais de Círculo, que passaram a poder funcionar como varas cíveis e juízos criminais. Com a introdução do novo CPP e a reformulação do papel do MP, houve que repensar o funcionamento dos Tribunais de Instrução Criminal, visto que o seu funcionamento não correspondeu às expectativas. Assim, extinguiram-se alguns Tribunais de Instrução Criminal, prevendo-se, no entanto, a afectação de juízes de direito exclusivamente à instrução criminal, caso o movimento das comarcas o justificasse. Os Tribunais de Trabalho, após terem sido integrados na orgânica judicial pela primeira LOTJ pós-25 de Abril – Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro - foram autonomizados por esta segunda revisão da LOTJ, funcionando como tribunais de competência especializada em todo o país e com uma área de jurisdição idêntica à do correspondente círculo judicial, à excepção da Região Autónoma dos Açores. Foram, ainda, criados tribunais de competência especializada mista em matéria

correccional e de polícia e, de forma a diversificar os meios de actuação da justiça e a descongestionar os tribunais existentes, criaram-se tribunais de pequenas causas nas áreas dos grandes centros urbanos.

A principal alteração à LOTJ de 1987 surgiu com a Lei n.º 24/90 de 4 de Agosto, que veio institucionalizar os tribunais de círculo. Esta medida, envolta numa acesa polémica político-profissional, visava, segundo o então Ministro da Justiça, "fazer convergir (...) os instrumentos indispensáveis a uma moderna administração da justiça" procurando que os tribunais de círculo se assumissem com uma qualidade acrescida. O governo afirmou que esta lei tinha mais um carácter interpretativo, procurando assim evitar que continuassem os conflitos de competência e permitir o seu funcionamento pleno. As críticas dos partidos da oposição oscilavam entre a falta de dotação de recursos humanos e materiais destes novos tribunais e a inadequação do seu modelo no conjunto do funcionamento do sistema judicial. O Decreto-Lei n.º 206/91 de 7 de Junho, que regulamentou esta Lei, veio confirmar o essencial desta reforma, criando novos círculos judiciais de forma a redimensionar o sistema judicial do território consoante as necessidades. Este diploma tornou mais clara a competência do tribunal de círculo quanto à prática de actos judiciais e procedeu à adaptação de princípios da lei processual civil ao funcionamento e à área de jurisdição do tribunal de círculo.

A Lei n.º 24/92 de 20 de Agosto, veio introduzir novas alterações à LOTJ, em particular aos tribunais de círculo, aos tribunais de pequenas causas, às varas e aos tribunais de turno. Embora os tribunais de círculo tivessem sido criados com o fim de "garantir uma maior qualidade na instrução e julgamento das questões de maior complexidade", essa intenção foi parcialmente comprometida perante a crítica de que implicava maior incómodo para as partes, "forçadas a deslocações excessivas à sede do seu círculo judicial". Deste modo, pretendeu-se consolidar a consagração efectiva do círculo judicial, dotando-o de novos instrumentos, designadamente de gabinetes de consulta jurídica gratuita e de novos mecanismos de intervenção em matérias do âmbito de investigação criminal e de medicina legal. E como forma de responder às críticas, procedeu-se à inversão da regra do seu funcionamento, passando as audiências, em regra, a ter lugar na sede da comarca. Esta lei veio ainda criar os tribunais de pequena instância, em substituição dos tribunais de pequenas causas, que nunca tinham sido instalados e

redimensionar as varas cíveis e criminais, especialmente nas áreas de Lisboa e do Porto. Finalmente, veio consagrar a criação dos tribunais de turno para matérias específicas de direito e processo penal e de direito de menores. O debate político continuava a estar concentrado nos tribunais de circulo e, também nos tribunais de pequena instância, dado que estes tribunais, segundo a oposição, não seriam dominados por procedimentos inovadores e norteados por princípios de informalidade e consenso.

A regulamentação da Lei n.º 24/92 foi efectuada por várias etapas, de que se referem só as mais importantes. Em primeiro lugar, o Dec-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro. Ora, segundo, o seu preâmbulo o aumento de processos entrados nos tribunais não se compadece com soluções provisórias e, por essa razão, o legislador procedeu à especialização de alguns tribunais e ao aumento do número global de juízos, atendendo ao volume processual e às características das comarcas. Flexibilizou-se a deslocação (ou não) do Tribunal de Circulo, bem como a sua composição com a possibilidade de se recorrer a um juiz não privativo do tribunal. Em segundo lugar, o Dec-Lei n.º 411/93 introduziria alterações nas varas criminais dos tribunais de Lisboa e Porto e, em terceiro, o Dec-Lei n.º 222/94, de 24 de Agosto, actualizou o quadro de magistrados, flexibilizou novamente a constituição do colectivo e prosseguiu a especialização, criando, em Lisboa (e anunciando para o Porto) os tribunais de pequena instância cível. Em quarto, através do Dec-Lei n.º 153/95, de 1 de Julho, prosseguiu-se a criação de tribunais de pequena instância (mista de Almada e Vila Nova de Gaia), e de especialização (Tribunal de Família e Menores de Braga), bem como o redimensionamento de quadros e a criação de novas comarcas.

O período entre 1996 e o presente momento corresponde ao terceiro e último período de reformas na organização judiciária. As reformas da organização judiciária e dos estatutos das magistraturas apenas entraram em vigor a partir da segunda metade do mandato legislativo, em especial a partir de 1998. Neste período, foram igualmente aprovadas novas leis referentes aos tribunais, aos juízes e ao MP. Também uma nova orgânica do CEJ foi publicada. Neste período, verificou-se um crescimento lento no número de juízes em actividade, registando-se inclusivamente um decréscimo no ano 2000, e no número de magistrados do Ministério Público e um aumento significativo no número de funcionários judiciais. No movimento processual, embora a partir de 1997 o número de processos entrados tenha começado a descer lentamente, o número de processo findos não

consegue atingir o seu número, pelo que se regista um aumento, lento mas constante, no número de processos pendentes.

O XIII governo, embora anunciasse de imediato a extinção dos tribunais de circulo, a reclassificação de comarcas e a criação de novos juízos, de 1996 a 1999, procurou alterar a legislação existente de modo a corrigir algumas deficiências detectadas no funcionamento dos tribunais, nomeadamente na colocação de juízes e na criação de tribunais e secções auxiliares, incluindo o regime do destacamento dos juízes auxiliares, cuja questão era um instrumento particularmente útil para a recuperação de atrasos nos tribunais (Lei n.º 37/96, de 31 de Agosto). Neste âmbito, propunha-se o governo a criar novos juízos cíveis e criminais nos locais onde existiam juízes auxiliares há vários anos, e que correspondia assim, não a uma necessidade pontual, mas a uma necessidade permanente. Logo de seguida, (Lei n.º 44/96, de 3 de Setembro), o governo veio prever a criação de cerca de 50 tribunais de turno e tribunais especializados de recuperação de empresas. O debate político e profissional sobre os tribunais de turno foi intenso. Os contestantes iam dos defensores de tribunais permanentes aos defensores do regime de contactabilidade passando pelas reivindicações financeiras e reclamações de inconstitucionalidade e de técnica jurídica. Antes da aprovação da nova LOTJ, procedeu-se apenas à resolução de algumas situações extremas com a criação de novos juízos e o redimensionamento de determinados quadros de juízes nalguns círculos judiciais (Decreto-Lei n.º 173/96, de 21 de Setembro e Decreto-Lei n.º 110/98, de 24 de Abril).

A nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ) foi aprovada pela Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro. É de salientar o reconhecimento do legislador de que esta nova lei não iria resolver todos os problemas *per si*, como se pode constatar através da avaliação dos resultados das anteriores LOTJ, dado que a situação difícil da justiça é consequência de fenómenos interdisciplinares. Entre as novidades que esta lei introduziu, destacam-se as seguintes: redução para duas categorias dos tribunais de primeira instância; previsão da figura dos assessores, para ambas as magistraturas, nesses tribunais; actualização dos valores das alçadas; aumento do número de tribunais da Relação: modificações na organização do Supremo Tribunal de Justiça (turnos, quorum, etc.); reescalonamento das categorias de magistrados em cada instância e tribunal especializado; e atribuição de maiores competências às secretarias judiciais.

No entanto, as maiores alterações legais verificaram-se ao nível dos tribunais de primeira instância. A principal de todas foi a extinção dos tribunais de círculo, que veio colocar um ponto final a uma polémica de quase uma década e, paradoxalmente, quando começavam a surgir vozes de apoio ao seu funcionamento, visto que tinha sido ultrapassado o conflito de competências e o seu desempenho apresentava avaliações positivas. Esta extinção veio recolocar os tribunais de comarca como células estruturantes da organização judiciária. Entre as restantes modificações destacamos as seguintes: flexibilização das estruturas de cada circunscrição, possibilitando o desdobramento dos tribunais em varas de competência específica; especialização dos tribunais e juízos de competência especializada, nomeadamente os de Instrução Criminal, de Família, de Menores, de Trabalho, de Comércio (ex-tribunais de recuperação de empresas e de falência), Marítimos e de Execução das Penas; criação de bolsas de juízes para actuarem em tribunais, juízos ou varas onde se verificasse a ausência de juízes ou onde o volume de serviço o exigisse; instituição da dupla corregedoria; extinção dos tribunais de turno, substituindo-os pela organização de turnos para serviços urgentes; atribuição bianual da presidência dos tribunais e sua rotatividade no caso de haver mais de um juiz, excluindo-se os magistrados do MP que mantinham a responsabilidade pelos seus serviços (quando o serviço o justificasse, contempla-se a possibilidade de existência de um administrador do tribunal); extinção dos colectivos criminais, salvo algumas excepções ou quando fosse requerido. O funcionamento das secretarias judiciais, incluindo o registo e o arquivo, bem como a gestão dos tribunais, embora timidamente, passam a ser também uma preocupação da lei da organização judiciária, as disposições finais incluíam a forma de acesso a juízes de Círculo, bem como os equiparados a esta categoria, em termos remuneratórios, por exercerem funções em tribunais designados de competência especializada.

Esta nova LOFTJ, embora se reconheça a necessidade de uma restruturação a longo prazo do sistema judicial, procurou, em linhas gerais, responder às várias solicitações, quer de nível operacional quer de carácter estatutário. Em relação às de natureza operacional, pretendeu-se, por um lado, conferir uma maior capacidade de resposta dos tribunais face ao volume de trabalho, mas por outro lado, verificou-se com a esta nova orgânica de tribunais (com juízos e varas), uma crescente complexidade da sua estrutura, o que eventualmente colocará maiores dificuldades aos cidadãos e à reorganização dos serviços judiciais.

No que respeita às modificações de carácter estatutário, ao contrário do que chegou a ser aventado, a perspectiva de progressão na carreira continuou ligada à subida para os tribunais superiores, optando-se pela solução mais fácil e consensual: o alargamento dos quadros dos tribunais superiores.

O debate político ocorrido em torno da, aprovação da LOFTJ, centrou-se em apenas alguns aspectos mais polémicos como sejam a integração do Ministério Público no artigo referente à independência dos tribunais (contestada pelo PSD), a extinção dos tribunais de círculo (com a oposição apenas do PSD), a criação de varas (com o PCP a opor-se e o CDS a apoiar), a criação de um tribunal central de instrução criminal ou a instituição da figura do administrador do tribunal. Embora o debate se tivesse centrado principalmente à volta dos tribunais de círculo, as restantes alterações não foram de ruptura, mas de adaptação do sistema às necessidades, pelo que não se gerou um clima de grande hostilidade à sua aprovação. Além disso, algumas das soluções aí contidas, como as bolsas de magistrados, eram já anteriormente reclamadas por partidos e profissionais do foro.

O Decreto-Lei n.º 186-A/99 veio regulamentar a LOFTJ, sendo aprovada apenas cinco meses depois. Este decreto veio reconhecer a existência de três países judiciários, embora se referisse só a dois, com exigências diferenciadas: Lisboa, litoral e interior. Além de concretizar as medidas estipuladas na LOFTJ, este regulamento criou novos tribunais da Relação, novas comarcas, varas e juízos, prevendo ainda a criação de novos tribunais a curto e médio prazo através da publicação de uma portaria.

O XIV Governo Constitucional procurou operacionalizar as leis que tinham sido reformadas na legislatura anterior, dando um novo ímpeto à modernização da justiça através de uma política denominada de "passo a passo", ou seja, com a introdução de pequenas medidas incluídas numa visão global do sistema judicial e contribuindo assim para uma mudança tranquila de paradigma (simplificação e desjudicialização dos actos e processos em que não há verdadeiro conflito). Entre as iniciativas que, de alguma forma, influem na organização judiciária, destaque para: as medidas excepcionais de luta contra as pendências (vantagens fiscais, juízos provisórios) e as de simplificação processual, a criação dos julgados de paz, o apoio aos meios não judiciais de resolução de litígios, a abertura de concurso para administradores dos tribunais, o curso de assistente judicial, os

tribunais de pequena instância cível, a reforma do contencioso administrativo e a reforma da acção executiva e consequente transformação da profissão de solicitador.

A controvérsia e o debate político centraram-se na constitucionalidade dos juizes provisórios e na admissibilidade da citação por via postal simples e na reforma da acção executiva. O XV governo, por ora, assume uma linha de continuidade na reforma da organização, tendo anunciado a revogação da citação por via postal simples e promovido alterações ao anterior projecto de reforma da acção executiva, sem pôr em causa o principio da desjudicialização dos actos não jurisdicionais da acção executiva e a atribuição dessa competência a solicitadores de execução.

A concluir, desde 1976 que o legislador vem reconhecendo a necessidade de reformas mais profundas na organização judiciária. Mas, à excepção da experiência controvertida dos tribunais de circulo, entretanto extintos, e, da criação dos julgados de paz, ainda a dar os primeiros passos, a generalidade das restantes alterações da organização judiciária, nos últimos 26 anos tem unicamente resultado da necessidade de adaptar a resposta dos tribunais ao crescimento das acções entradas e pendentes no sistema judicial tendo estas últimas ultrapassado, em 1998, o número mítico de um milhão de processos.

Capítulo III

A Organização da Justiça Penal

1. Introdução

O conceito de reforma judicial pressupõe um processo dinâmico orientado para a modernização e transformação do sistema de justiça. É um processo complexo que pode envolver mudanças na estrutura judiciária, aumento do número de magistrados e de funcionários, alterações no âmbito da administração e gestão dos tribunais e dos processos, alterações às leis substantivas e processuais, etc. Os objectivos prosseguidos por cada uma das reformas sectoriais são similares: visam, em geral, a promoção da eficiência, da eficácia e do acesso à justiça.

Os programas de reforma da justiça penal em diferentes países da Europa têm vindo, progressivamente, a dar especial importância a medidas relativas à racionalização da administração e gestão do sistema judicial e a medidas dirigidas a uma melhor eficiência da estrutura judiciária.

No caso da justiça penal, os Estados, um pouco por todo o lado, vêm procedendo à reorientação e adaptação das estruturas e das formas organizacionais da justiça aos novos contextos sociais e às particularidades da criminalidade. Existe, por exemplo, uma clara tendência para a simplificação e localização do tratamento judicial da pequena criminalidade. No contexto do desenvolvimento de uma justiça de proximidade, a função da justiça e o modo de a administrar alteram-se. Commaille (2000) aponta duas vias principais: *a localização* e a *contratualização*. No primeiro caso, a localização das organizações judiciais passa a ser determinada, sobretudo, pela proximidade ao espaço territorial dos problemas. A segunda via faz intervir na administração da justiça outras organizações societárias, alterando o espaço institucional tradicional do exercício da justiça. Commaille aponta, em França, o exemplo das Casas de Justiça e do Direito

(MJD)[135], instituições que desenvolvem e concretizam o conceito de justiça de proximidade.

No que se refere ao tratamento da criminalidade grave e complexa, a situação é inversa. Os Estados tendem a criar órgãos centrais à escala nacional e mesmo, como no caso da União Europeia, à escala internacional, redefinindo o conceito de territorialidade da justiça.

Na experiência comparada, merece, ainda, referência, a reforma da justiça criminal em curso na Inglaterra e no País de Gales. Tem como principal objectivo a modernização do sistema de justiça criminal de modo a eliminar atrasos desnecessários, tornar os serviços de justiça mais eficientes e eficazes para todos os intervenientes no processo e assegurar que o sistema funcione como um todo e de forma integrada.

A preocupação com a eficiência do sistema levou à introdução de várias medidas, como, por exemplo, ao reconhecimento das vantagens das parcerias entre organizações e da partilha de responsabilidades, em especial, no que diz respeito à implementação de estratégias de combate ao crime a nível local. De uma preocupação inicial com a "eficiência do sistema", passou-se, posteriormente, para uma perspectiva mais alargada que reconhece outras vantagens de trabalhar num sistema de parcerias entre organizações e de partilha de responsabilidades. São apontados dois casos paradigmáticos de cooperação: os *Drugs Courts* e o *Crime and Disorder Act*. Os primeiros são tribunais de competência especializada, os quais prevêem uma participação alargada de representantes de diferentes organizações. Os magistrados decidem o caso, mas a responsabilidade pelo processo de inserção do arguido é partilhada por várias organizações que nele participam. O *Crime and Disorder Act* prevê a possibilidade de partilha de responsabilidades entre a polícia e as autoridades locais na elaboração de estratégias de combate ao crime.

Em Portugal, têm, também, vindo a ser introduzidas algumas reformas na justiça penal com incidência na sua estrutura organizacional. Destaca-se a criação dos Departamentos de Investigação e Acção Penal (DIAPs) e a nova Lei de Organização da Investigação Criminal. Neste capítulo, analisaremos, em especial no que respeita à

[135] Sobre as Casas de Justiça e do Direito, Cfr. Commaille (2000: 254 e 255).

investigação criminal, as principais transformações organizacionais ocorridas na última década no âmbito da justiça penal.

2. A Investigação Criminal

O Código de Processo Penal (CPP), em vigor[136], define o inquérito[137] como a fase normal e geral da investigação criminal. De acordo com o disposto no artigo 262º do CPP, "*o inquérito compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher provas, em ordem à decisão sobre a acusação*". A direcção do inquérito cabe ao Ministério Público, assistido pelos órgãos de polícia criminal, que actuam na sua dependência funcional. Nos termos do artigo 270º do CPP, com excepção dos actos previstos no nº2 e no nº3 daquele normativo, o MP "*pode conferir a órgãos de polícia criminal o encargo de procederem a quaisquer diligências e investigações relativas ao inquérito*". Durante o inquérito, esta delegação pode ser efectuada por despacho de natureza genérica ou concreta.

O Código não específica quais os órgãos de polícia criminal aos quais o Ministério Público pode delegar competências. Segundo Maia Gonçalves (1998), "*está no pensamento legislativo que quaisquer especialidades ou preferências funcionais, quando a elas deva haver lugar, serão feitas nas respectivas leis orgânicas ou através de normas emanadas do MP, quanto à delegação durante o inquérito*". Na verdade, como adiante se verá, até à publicação da Lei da Organização da Investigação Criminal, esta delegação de competências era feita por despacho do Procurador-Geral da República e através das respectivas leis orgânicas das polícias.

A Lei de Organização da Investigação Criminal, no que respeita à direcção da investigação criminal, não veio introduzir alterações significativas. Definindo a

[136] O Código de Processo Penal actualmente em vigor foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 317/95, de 28 de Novembro, pela Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, pela lei n.º 7/2000, de 27 de Maio e pelo Decreto-Lei n.º 320-C/2000, de 15 de Dezembro.

[137] De acordo com o disposto no artigo 262º n.º 2 do Código de Processo Penal (CPP) "ressalvadas as excepções previstas neste Código, a notícia de um crime dá sempre lugar à abertura de um inquérito". As excepções a que se refere o Código dizem respeito aos crimes vulgarmente designados por semi-públicos e particulares em que o exercício da acção penal está dependente de queixa para os primeiros e de acusação particular para os segundos.

investigação criminal em termos idênticos aos previstos no Código de Processo Penal, reafirma *que "a direcção da investigação cabe à autoridade judiciária competente em cada fase do processo*", assistida, na investigação, pelos órgãos de polícia criminal. Neste contexto, "*os órgãos de polícia criminal, logo que tomem conhecimento de qualquer crime, comunicam o facto ao Ministério Público no mais curto prazo, sem prejuízo de, no âmbito do despacho de natureza genérica previsto no nº4 do artigo 270º do Código de Processo Penal, deverem iniciar de imediato a investigação e, em, todos os casos, praticar os actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova*" (Cf. art. 1º a 3º da Lei de Organização da Investigação Criminal).

Até à entrada em vigor daquela Lei, a Polícia Judiciária era o órgão de polícia criminal a quem era delegada a investigação da grande maioria da criminalidade. Justifica-se, assim, a análise, na última década, das leis orgânicas deste órgão de polícia criminal.

3. As leis orgânicas da Polícia Judiciária

A Polícia Judiciária é um corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da justiça, organizado hierarquicamente na dependência do Ministério da Justiça.

Na década de 90, o regime orgânico da Polícia Judiciária, definido pelo Decreto-Lei nº 458/82, de 24 de Novembro, com as modificações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 387-H/87, de 30 de Novembro, sofreu alterações várias com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de Setembro (Lei Orgânica da Polícia Judiciária). Este diploma tinha como objectivo fundamental actualizar o regime orgânico da Polícia Judiciária no sentido da sua "*modernização estrutural, formativa e operativa, e habilitando-a a responder com eficácia aos desafios que lhe coloca a evolução da criminalidade, quer a de cariz interno, quer a que é necessário combater no quadro da cooperação internacional*" (Cf. Preâmbulo).

O diploma não alterou a relação existente entre as autoridades judiciárias e a Polícia Judiciária, mantendo, nos termos da lei processual, a sua dependência funcional em relação àquelas. Contudo, o legislador acentuou que a Polícia Judiciária deveria ter, sempre que possível, em função da formação específica dos seus agentes e da concepção dinâmica

da sua estrutura, uma autonomia organizacional "*de essência técnica, táctica, estratégica, operacional e logística*" (Cf. Preâmbulo).

No domínio da dependência funcional, o diploma ampliou a "*capacidade de intervenção do Procurador-Geral da República relativamente à definição dos objectivos a executar pela Polícia Judiciária no combate à criminalidade*" (Cf. Preâmbulo). Assim, o Procurador-Geral da República passou a poder deferir à Polícia Judiciária, ouvido o respectivo Director-Geral, a competência para a investigação em inquérito e coadjuvação das autoridades judiciárias relativamente a crimes, cuja competência para a investigação a lei não presumia deferida à Polícia Judiciária, desde que as circunstâncias da sua prática ou a complexidade da investigação o justificassem (Cf. art. 6.º).

No que se refere à execução da investigação criminal, o artigo 4º presumia deferida à Polícia Judiciária, em todo o território nacional, a competência exclusiva para a investigação dos crimes mais graves e mais complexos[138]. A lei permitia, ainda, que o Procurador-Geral da República, ouvido o Director-Geral da Polícia Judiciária, pudesse deferir àquela competência para a realização da investigação criminal nas áreas das comarcas onde se encontrassem sediados os respectivos serviços e relativamente a determinados tipos de crimes, "*desde que puníveis com pena de prisão superior a três anos*". Na prática, o deferimento naqueles casos era a situação mais comum.

A lei conferia, também, à Polícia Judiciária um conjunto de competências em matéria de prevenção criminal. Competia-lhe, designadamente vigiar e fiscalizar os estabelecimentos e locais em que se procedesse a transacções de penhores, de adelo, ferro-velho, antiguidades, e outros equiparados; vigiar hotéis, casas de pernoita, ou locais onde se suspeitasse da prática de prostituição; vigiar e fiscalizar locais de embarque e de desembarque de pessoas ou de mercadorias, fronteiras, casinos e salas de jogo e quaisquer locais que possam favorecer a delinquência; *e "realizar acções destinadas a limitar o número de vítimas da prática de crimes, motivando os cidadãos a adoptarem precauções ou a reduzir os actos e as situações que facilitem ou precipitem a ocorrência de condutas criminosas*" (Cf. art. 2º do Decreto-Lei n.º 295-A/90).

[138] Como por exemplo, os crimes de tráfico de estupefacientes, falsificação de moeda, fraude na obtenção ou desvio de subsídio, corrupção, organizações terroristas e terrorismo, escravidão, sequestro e rapto ou tomada de reféns, homicídio voluntário, associações criminosas (Cf. artigo 4.º).

Foram, ainda, introduzidas alterações no âmbito da estrutura orgânica da Polícia Judiciária com o objectivo de redimensionar os departamentos centrais integrados na Directoria-Geral "*de modo que esta possa realizar uma gestão dinâmica e actuante na cobertura multidisciplinar dos problemas que quotidianamente assoberbam a corporação, descentralizando, todavia, a execução das várias atribuições que aos serviços competem*" (Cf. Preâmbulo). Neste sentido, a lei criou, na vertente operacional, a Direcção Central de Investigação do Tráfico de Estupefacientes e a Direcção Central de Investigação da Corrupção, Fraudes e Infracções Económico-Financeiras. Criou, também, a Directoria de Faro com vista a resolver os crescentes problemas relacionados com o aumento da criminalidade na região do Algarve.

As subinspecções existentes passaram a inspecções, "*com o objectivo de aumentar a capacidade de acção da Polícia Judiciária nas regiões periféricas e a finalidade de garantir a sua extensão territorial de forma harmoniosa e ajustada aos condicionalismos locais*". Com o mesmo objectivo, foi, também, criada a inspecção de Évora.

Em matéria de formação, destaca-se a transformação da Escola de Polícia Judiciária, organismo responsável pela formação inicial e permanente dos agentes, em Instituto Nacional de Polícia e Ciências *Criminais "no sentido de aumentar a capacidade e qualidade do ensino que ministra e melhorar a preparação técnica e científica do pessoal da Polícia Judiciária*".

A lei orgânica da polícia judiciária foi alterada em 2000. Com incidência na sua competência, merece, no entanto, referência a publicação do Decreto-Lei n.º 81/85 de 22 de Abril.

O regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, introduzido pelos Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, e pelo Decreto Regulamentar n.º 61/94, de 12 de Outubro, veio alterar as leis penais relativas a estes crimes, no sentido de as adequar a uma nova realidade social. Este novo regime exigiu a reestruturação das competências dos vários órgãos de polícia criminal. Nesse sentido, o Decreto-lei n.º 81/95 de 22 de Abril, presumia deferida à Polícia Judiciária (Direcção Central de Investigação do Tráfico de Estupefacientes) a competência para a investigação dos crimes de tráfico, branqueamento e associação criminosa relacionada com o tráfico de

droga. Presumia deferida à Guarda Nacional Republicana e à Polícia de Segurança Pública a competência para a investigação do crime de tráfico em que houvesse distribuição directa aos consumidores e de outros crimes menos graves relacionados com estupefacientes.

Este normativo legal veio, ainda, conferir à Polícia Judiciária a centralização e tratamento de toda a informação respeitante às infracções relacionadas com tráfico e consumo de estupefacientes. Neste âmbito, foram criadas unidades de coordenação e intervenção conjunta, sob a coordenação e direcção estratégica e táctica da Polícia Judiciária, às quais competia disciplinar e praticar a partilha de informações oriundas de cada força ou serviço integrante e a coordenação das acções que devessem ser executadas em comum.

Foi, ainda, delegada ao Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais da Polícia Judiciária, a responsabilidade pela formação específica, *"adequada à prossecução das atribuições de prevenção e investigação do tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas*", dos elementos da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública que integrassem as brigadas anticrime e as unidades mistas de coordenação e intervenção conjunta.

Em 2000, foi publicada a nova lei orgânica da Polícia Judiciária (Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de Novembro), actualmente em vigor. Em consonância com o sistema estabelecido na Lei de Organização da Investigação Criminal, aquele diploma visa estabelecer um "*quadro normativo que associa as funções de investigação e prevenção à centralização nacional da informação criminal e respectiva coordenação operacional*" (Cf. Preâmbulo).

No seu preâmbulo considera-se que as "*profundas alterações sociais e económicas verificadas nas últimas décadas determinaram mudanças significativas das características da criminalidade*". Acrescentando-se que a "*supressão das barreiras fronteiriças no quadro europeu, a evolução tecnológica bem como a intensificação dos fenómenos mediáticos têm vindo a contribuir para a aceleração da globalização dos comportamentos individuais a todos os níveis, donde resulta o aparecimento e a generalização de novas formas de criminalidade, cada vez mais sofisticadas, opacas e imunes aos métodos tradicionais de investigação*". Por isso, o legislador considerava que, decorridos dez anos

sobre a última reestruturação desta força policial importava "*consubstanciar o processo de modernização que se encontra em curso e reforçar a dinâmica da organização, sabendo manter o que se encontra sedimentado por largos anos de prática*" (Cf. Preâmbulo).

Em matéria de atribuições, o diploma apresenta como objectivo principal estabelecer "*regras de aperfeiçoamento e clarificação do modelo mais apto a combater, em especial, a criminalidade organizada e a que lhe está associada, bem como a altamente complexa e violenta, cujas características exigem a gestão de um sistema de informação a nível nacional*" (Cf. Preâmbulo).

Nos termos do nº2 daquele Decreto-Lei, são definidas como competências da Polícia Judiciária "*coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação; desenvolver e promover as acções de prevenção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes*".

Como de seguida se verá, no desenvolvimento da Lei de Organização da Investigação Criminal, a Polícia Judiciária, em matéria de investigação criminal, passa a concentrar-se na criminalidade mais grave, passando a investigação da outra criminalidade a ser da competência da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, situação que o Ministério Público vem contestando.

No âmbito da investigação da criminalidade mais grave, já da sua competência no domínio da anterior Lei Orgânica, a principal alteração reside no facto de a competência deixar de ser uma competência presumida, passando a ter competência reservada para a investigação de um conjunto alargado de crimes[139].

No quadro da nova lei orgânica, a Polícia Judiciária tem competência específica para investigar os crimes da sua competência reservada e os crimes cuja investigação lhe seja cometida pela autoridade judiciária competente para a direcção do processo, nos termos da Lei de Organização da Investigação Criminal (Cf. o artigo 5.º). Esta última competência de investigação não poderá ser feita, como no domínio da lei anterior, através

[139] O artigo 5.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 275-A/200, que reproduz o artigo 4.º da Lei Organização da investigação criminal (Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto) enumera um conjunto alargado de tipos de crime, cuja investigação é da competência reservada da Polícia Judiciária, como, por exemplo, crime de associação criminosa; homicídio voluntário, desde que o agente não seja conhecido; poluição com perigo comum; tráfico e viciação de veículos furtados ou roubados; branqueamento de capitais; e corrupção, peculato e participação económica em negócio e tráfico de influências.

de uma delegação genérica de competências, mas apenas através de um acto de delegação para a investigação criminal no âmbito de um processo concreto.

A lei confere, ainda, à Polícia Judiciária, competência específica para assegurar a "*ligação dos órgãos e autoridades de polícia criminal portugueses e de outros serviços públicos nacionais com as organizações internacionais de cooperação de polícia criminal, designadamente a INTERPOL e a EUROPOL"; e "assegurar os recursos nos domínios da centralização, tratamento, análise e difusão, a nível nacional, da informação relativa à criminalidade participada e conhecida, da perícia técnico-científica e da formação específica adequada às atribuições de prevenção e investigação criminais, necessários à sua actividade e que apoiem a acção dos demais órgãos de polícia criminal*" (Cf. artigo 5.º).

No âmbito da sua competência em matéria de coadjuvação das autoridades judiciárias, deve auxiliar aquelas autoridades "em processos relativos a crimes cuja investigação lhe incumba realizar ou quando se afigure necessária a prática de actos que antecedem o julgamento e que requerem conhecimentos ou meios técnicos especiais", actuando, no processo "*sob a direcção das autoridades judiciárias e na sua dependência funcional*" (Cf. art. 3º).

Em matéria de prevenção criminal esta lei orgânica não trouxe especiais alterações relativamente às competências definidas na lei anterior, elencando um conjunto de situações, relativamente às quais compete à Polícia Judiciária efectuar a detecção e a dissuasão de situações propícias à prática de crimes (Cf. art. 4º)[140].

No que se refere à estrutura orgânica, a nova lei introduz alterações que "*visam aperfeiçoar, nas vertentes da direcção, supervisão, coordenação e comando, um modelo que, na vertente operacional, tem permitido alcançar bons resultados, reforçando o carácter nacional da sua intervenção e a disponibilidade de intervenção rápida e eficaz em todo o território nacional*" (Cf. Preâmbulo).

[140] Salienta-se o facto de ter sido clarificado que é à Polícia Judiciária que compete a vigilância e fiscalização de "*actividades susceptíveis de propiciarem actos de devassa ou violência sobre as pessoas, ou de manipulação da credulidade popular, designadamente anúncios fraudulentos, mediação de informações, cobranças e angariações ou prestações de serviços pessoais*" e a promoção e realização de acções "*destinadas a fomentar a prevenção geral e a reduzir o número de vítimas da prática de crimes, motivando os cidadãos a adoptarem precauções e a reduzirem os actos e as situações que facilitem ou precipitem a ocorrência de condutas criminosas*".

Neste quadro, a Directoria Nacional substituiu a Directoria-Geral e foi redefinida a implantação geográfica das directorias e dos departamentos de investigação criminal. Foram extintas as subinspecções, "*prevendo-se a existência, na dependência da Directoria Nacional, das directorias e dos departamentos de investigação criminal, de extensões ou instalações de apoio fora do local das respectivas sedes*" (Cf. Preâmbulo). Ao Conselho Superior de Polícia, cujo nome foi alterado para Conselho Superior da Polícia Judiciária foram conferidas "garantias acrescidas de operacionalidade" e foi criado o Conselho de Coordenação Operacional "*visando o planeamento e a concepção dos necessários mecanismos de coordenação interna e externa, bem como a avaliação periódica da relação e articulação com os demais órgãos de polícia criminal, os serviços aduaneiros e de segurança*" (Cf. Preâmbulo).

Com o objectivo de dar "*unidade às várias vertentes da intervenção neste domínio, designadamente face aos compromissos de Portugal no âmbito da União Europeia e da Organização Internacional de Polícia Criminal (OIPC/INTERPOL*)" foi criado o Departamento de Cooperação Internacional. Foi, também, criado o Departamento de Telecomunicações e Informática, "*visando assegurar a gestão integrada dos recursos bem como a optimização das políticas a desenvolver nesses domínios*" (Cf. Preâmbulo).

Ainda em matéria de estrutura orgânica, a lei veio reestruturar as directorias e criou os departamentos de investigação criminal, sendo a sua composição definida, em cada caso, por despacho do director nacional. Este diploma converteu, ainda, o Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais, no Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais, com o objectivo de o dotar de "*capacidade e dimensão adequadas à prossecução das novas responsabilidades nacionais no domínio da qualificação da polícia criminal decorrentes do Decreto-Lei n.º 81/95, de 22 de Abril*" (Cf. Preâmbulo).

No sentido de racionalizar a utilização dos meios humanos, logísticos e materiais e uma maior eficácia na prossecução das atribuições da Policia Judiciária, a nova Lei Orgânica veio introduzir modificações no âmbito da implantação geográfica de alguns dos serviços operacionais. Com esse objectivo, a Portaria n.º 472/2001 de 5 de Outubro determinou que, em regra, "*a área territorial e de acção das directorias e dos departamentos de investigação criminal é a que resulta da divisão judicial do País por comarcas*", regulando, em especial, os casos das directorias com sede em Lisboa, Porto,

Coimbra e Faro e dos departamentos de investigação criminal com sede em Aveiro, Braga, Funchal, Guarda, Leiria, Ponta Delgada, Portimão e Setúbal.

A Lei n.º 103/2001 de 25 de Agosto veio aditar à Lei Orgânica da Polícia Judiciária (Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de Novembro) o artigo 11.º A - "Competências processuais das autoridades de polícia criminal", determinando que "*no âmbito de despacho de delegação genérica de competência de investigação criminal*" estas autoridades podem ordenar a realização de perícias[141], a realização de revistas e buscas[142], apreensões[143], a detenção fora do flagrante delito nos casos em que seja admissível a prisão preventiva, e "*existam elementos que tornam fundado o receio de fuga ou não for possível, dada a situação de urgência e de perigo de demora, esperar pela intervenção da autoridade judiciária; ou no decurso de revistas ou de buscas sejam apreendidos ao suspeito objectos que tiverem servido ou estivessem destinados a servir a prática de um crime ou constituam seu produto, lucro, preço ou recompensa*".

Qualquer dos actos exercidos pelas autoridades de polícia ao abrigo destas novas competências processuais "*tem de ser de imediato comunicada à autoridade judiciária titular da direcção do processo*" e, no caso da detenção fora de flagrante delito, o detido tem de ser apresentado, no prazo legal, à autoridade judiciária competente.

De acordo com a Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto), a autoridade judiciária titular da direcção do processo pode, a todo o tempo, condicionar o exercício ou avocar para si estas novas competências das autoridades de polícia.

4. A Lei de Organização da Investigação Criminal

Como já deixámos dito, a publicação da Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto) veio alterar a competência dos diferentes órgãos de polícia para a realização da investigação criminal**,** que a lei considera

[141] Salvaguardadas as perícias relativas a questões psiquiátricas, sobre a personalidade e de autópsia médico-legal.
[142] Com excepção das buscas domiciliárias e das realizadas em escritório de advogado, em consultório médico ou em estabelecimento hospitalar ou bancário.
[143] Excepto apreensões de correspondência ou que tenham lugar em escritório de advogado, em consultório médico ou em estabelecimento hospitalar ou bancário.

compreender "*o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, visam averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo*".

A publicação desta lei teve como principais objectivos clarificar, racionalizar e operacionalizar a organização da investigação criminal. Para a prossecução daqueles objectivos são enunciadas três medidas principais: a delimitação da competência genérica dos órgãos de polícia criminal (Polícia Judiciária, Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública), a criação do Conselho Coordenador dos órgãos de polícia criminal e a definição dos conceitos de autonomia técnica e táctica das polícias na actividade de investigação.

Em consonância com o Código de Processo Penal, a Lei reafirma que a direcção da investigação criminal compete à autoridade judiciária, assistida no exercício dessa mesma investigação pelos órgãos de polícia criminal. O nº 5 do artigo 2º determina que "*as investigações e os actos delegados pelas autoridades judiciárias são realizados pelos funcionários designados pelas entidades dos órgãos de polícia criminal para o efeito competentes, no âmbito da autonomia técnica e táctica necessária ao eficaz exercício dessas atribuições*".

No que se refere à definição dos conceitos de autonomia técnica e táctica, o n.º 6 do artigo 2º determina que "*na prossecução das atribuições legais dos órgãos de polícia criminal a autonomia técnica assenta na utilização de um conjunto de conhecimentos e de métodos adequados de agir, e a autonomia táctica consiste na opção pela melhor via e momento de as cumprir*". O n.º 7 do mesmo artigo determina que "*os órgãos de polícia criminal impulsionam e desenvolvem, por si, as diligências legalmente admissíveis", contudo, de acordo com o princípio da competência da autoridade judiciária para a direcção de investigação, esta pode "a todo o tempo, avocar o processo, fiscalizar o seu andamento e legalidade e nele instruir especificamente sobre a efectivação de quaisquer actos*".

A opção do legislador pela definição do âmbito da autonomia técnica e táctica dos órgãos de polícia criminal suscitou algumas reservas, quer ao Conselho Superior do Ministério Público, quer à Comissão de Legislação da Ordem dos Advogados. O Conselho

Superior do Ministério Público considerava que "*a referida autonomia, consiste no poder de impulso e desenvolvimento das diligências de investigação, respeita, por isso, essencialmente à investigação que tem lugar na fase do inquérito, mas a direcção do inquérito cabe ao Ministério Público e a assistência dos órgãos de polícia criminal na realização do inquérito há-de processar-se sob a directa orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional*". Para aquele Conselho é, ainda, difícil de entender que "*perante a realidade actual, sobretudo no que respeita à investigação criminal por parte da Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública, seja defensável a autonomia preconizada, a menos que se pense na profunda reformulação das estruturas de investigação destes órgãos de polícia criminal, o que não parece resultar do projecto, nem realizável a médio prazo*"[144].

Também a Comissão de Legislação da Ordem dos Advogados se pronunciou sobre esta questão, considerando que o projecto de proposta de lei, "*parece pretender consagrar uma autonomia dificilmente compatível com a dependência funcional a que ficam submetidos os órgãos de polícia criminal quando coadjuvam as autoridades judiciárias*", correndo-se o risco daquele normativo "*ser interpretado em termos de conduzir a uma acentuada autonomia ou independência das polícias na condução da investigação criminal*". A Comissão não considera, à semelhança do Conselho Superior do Ministério Público, que a PSP e a GNR "*estejam preparadas ou possam estruturar-se a curto prazo para a realização da investigação criminal com verdadeira autonomia*"[145]. Como se verá, a questão da formação da PSP e da GNR para a investigação criminal é um dos principais pontos de controvérsia no âmbito do exercício da investigação criminal.

Os artigos 3.º, 4.º e 5.º da Lei delimitam a competência dos órgãos de polícia criminal, que, em termos genéricos, consiste em coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação; e desenvolver acções de prevenção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes.

Como acima já referimos, esta lei veio reformular a competência da Polícia Judiciária em matéria de investigação criminal. Veio estabelecer que a Polícia Judiciária

[144] Cf. "Observações sobre o Projecto de Proposta de Lei sobre a Investigação Criminal" do Conselho Superior do Ministério Público" in http://www.pgr.pt/portugues/grupo_soltas/pub/csmp/42/anexo1.htm
[145] Cf. "Observações da Comissão de Legislação da Ordem dos Advogados sobre o Projecto de Proposta de Lei sobre Investigação Criminal" in http://site.oa.pt/genericos/detalheArtigo.asp?idc=7&scid=695&ida=756

detém competência reservada para a investigação dos crimes constantes do artigo 4.º[146] e dos crimes cuja investigação lhe seja deferida, nas situações previstas no nº1 e 2 do artigo 5º, pelo Procurador-Geral da República[147].

Também como já referimos, para além da atribuição das competências reservada e diferida para a investigação de crimes, esta nova lei veio determinar que é a Polícia

[146] Nos termos da lei, é da competência reservada da Polícia Judiciária a investigação dos seguintes crimes: a) Homicídio voluntário, desde que o agente não seja conhecido; b) Contra a liberdade e contra a autodeterminação sexual a que corresponda, em abstracto, pena superior a cinco anos de prisão, desde que o agente não seja conhecido, ou sempre que sejam expressamente referidos ofendidos menores de 16 anos ou outros incapazes; c) Incêndio, explosão, exposição de pessoas a substâncias radioactivas e libertação de gases tóxicos ou asfixiantes, desde que, em qualquer caso, o facto seja imputável a título de dolo; d) Poluição com perigo comum; e) Furto, roubo, dano, contrafacção ou receptação de coisa móvel que tenha valor científico, artístico ou histórico ou para o património cultural que se encontre em colecções públicas ou privadas ou em local acessível ao público, que possua elevada significação no desenvolvimento tecnológico ou económico ou que, pela sua natureza, seja substância altamente perigosa; f) Falsificação de cartas de condução, livretes e títulos de propriedade de veículos automóveis, de certificados de habilitações literárias, de passaportes e de bilhetes de identidade; g) Tráfico e viciação de veículos furtados ou roubados; h) Contra a paz e a Humanidade; i) Escravidão, sequestro e rapto ou tomada de reféns; j) Organizações terroristas e terrorismo; k) Contra a segurança do Estado, com excepção dos que respeitem ao processo eleitoral; l) Participação em motim armado; m) Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho de ferro ou rodovia a que corresponda, em abstracto, pena igual ou superior a oito anos de prisão; n) Executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objectos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioactivas; o) Roubo em instituições de crédito, repartições da Fazenda Pública e correios; p) Associações criminosas; q) Relativos ao tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, tipificados nos artigos 21.º, 22.º, 23.º, 27.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, e dos demais previstos neste diploma que lhe sejam participados ou de que colha notícia; r) Branqueamento de capitais, outros bens ou produtos; s) Corrupção, peculato e participação económica em negócio e tráfico de influências; t) Administração danosa em unidade económica do sector público e cooperativo; u) Fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção e ainda fraude na obtenção de crédito bonificado; v) Infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada ou com recurso à tecnologia informática; w) Infracções económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional; x) Informáticos; y) Contrafacção de moeda, títulos de crédito, valores selados, selos e outros valores equiparados ou a respectiva passagem; z) Relativos ao mercado de valores mobiliários; aa) Insolvência dolosa; bb) Abuso de liberdade de imprensa, quando cometido através de órgão de comunicação social de difusão nacional; cc) Conexos com os crimes referidos nas alíneas s) a z); dd) Ofensas, nas suas funções ou por causa delas, ao Presidente da República, ao Presidente da Assembleia da República, ao Primeiro-Ministro, aos presidentes dos tribunais superiores e ao Procurador-Geral da República.

[147] Artigo 5.º 1 - Na fase do inquérito, e mediante solicitação conjunta do director nacional da Polícia Judiciária e, consoante os casos, do comandante-geral da Guarda Nacional Republicana ou do director nacional da Polícia de Segurança Pública, pode o Procurador-Geral da República deferir a investigação de um crime referido nas alíneas b) a g) e aa) do artigo 4.º a outro órgão de polícia criminal, ou deferir a investigação à Polícia Judiciária de crime não previsto naquele artigo, quando tal se afigurar em concreto mais adequado ao bom andamento da investigação.

2 - Na fase do inquérito pode ainda o Procurador-Geral da República, ouvidas as autoridades de polícia criminal referidas no número anterior, no caso relevantes, deferir à Polícia Judiciária a investigação de crime não previsto no artigo 4.º, quando, em face das circunstâncias concretas, se preveja que a investigação requeira conhecimentos ou meios técnicos especiais e mobilidade de actuação, em razão do alargamento espácio-temporal da actividade delituosa ou da multiplicidade das vítimas ou dos suspeitos.

3 - Na fase da instrução a competência de investigação cabe ao órgão de polícia criminal que assegurou a investigação na fase de inquérito, salvo quando o juiz entenda que tal não se afigura, em concreto, o mais adequado ao bom andamento da investigação.

Judiciária quem deve assegurar a ligação dos órgãos e autoridades de polícia criminal portugueses e de outros serviços públicos nacionais com as organizações internacionais de cooperação de polícia criminal e assegurar os recursos nos domínios da centralização, tratamento, análise e difusão, a nível nacional, da informação relativa à criminalidade participada e conhecida, da perícia técnico-científica e da formação específica adequada às atribuições de prevenção e investigação criminais, necessários à sua actividade e que apoiem a acção dos demais órgãos de polícia criminal.

No que diz respeito à Guarda Nacional Republicana e à Polícia de Segurança Pública, as suas competências específicas, enquanto órgãos de polícia criminal, restringem-se à prevenção e à investigação dos crimes cuja competência não esteja reservada à Polícia Judiciária e ainda dos crimes cuja investigação lhe seja cometida pela respectiva lei orgânica ou pela autoridade judiciária competente para a direcção do processo (Cf. artigo 5º). Como acima já referimos, a Lei Orgânica da Polícia Judiciária veio precisar esta disposição genérica, reservando para aquelas polícias a investigação criminal nos processos relativos à pequena e média criminalidade.

A Portaria n.º 1033/2000 veio estabelecer uma moratória quanto à transferência de competências da Polícia Judiciária para a Polícia de Segurança Pública nas áreas dos comandos metropolitanos de Lisboa e Porto e dos comandos de Polícia de Setúbal e de Faro. No primeiro caso, essa transferência ocorreu em 1 de Janeiro de 2002 e, no segundo caso, em 1 de Julho de 2001, aplicando-se, nesta última situação, apenas aos processos iniciados após essa data.

Uma das inovações desta lei foi a criação, a nível nacional, do Conselho Coordenador dos órgãos de polícia criminal. A este Conselho foi atribuída competência, designadamente para dar orientações aos órgãos de polícia criminal no sentido de coordenar a sua actuação e de garantir a adequada coadjuvação das autoridades judiciárias; solicitar ao Procurador-Geral da República a adopção das providências que se revelem adequadas a uma eficaz acção de prevenção e investigação criminais; e de definir metodologias de trabalho e acções de gestão que favoreçam uma melhor coordenação e mais eficaz acção dos órgãos de polícia criminal nos diversos níveis hierárquicos (Cf. artigo 3º n.º 5).

O Conselho Coordenador dos órgãos de polícia criminal é composto pelo Ministro da Justiça e pelo Ministro da Administração Interna, que a ele presidem; pelo Director Nacional da Polícia Judiciária; pelo Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana; e pelo Director Nacional da Polícia de Segurança Pública. Por iniciativa própria, ou a convite dos membros do Governo que asseguram a presidência, podem participar nas reuniões do Conselho o Presidente do Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República.

Os magistrados do Ministério Público consideram, em geral, que a Lei de Organização da Investigação Criminal está e irá enfrentar problemas na sua aplicação considerando que "*a PSP e a GNR não têm formação, nem estruturas para fazer investigação criminal*". Dizem que os inquéritos vêm, em regra, "*mal instruídos e quando chegam ao MP e o magistrado vê que faltam diligências ou que estão mal feitas têm que repetir as diligências*" (Ent. 4)[148].

Alguns advogados e juizes, intervenientes no painel sobre a justiça penal, defenderam a colocação de um magistrado do Ministério Público junto do órgão policial com competência para a investigação criminal.

Apesar da aparente clareza da lei, parece, contudo, existirem algumas dúvidas quanto ao âmbito e conteúdo da direcção do inquérito por parte do MP. É esse o sentido do depoimento de um magistrado do MP interveniente naquele painel:

---

[148] As entrevistas, cujo excertos constam deste relatório foram realizadas no âmbito do projecto de investigação sobre as reformas do processo penal e constam, em parte, do relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa "As Reformas Processuais e a Criminalidade na década de 90 - as formas especiais de processo e a suspensão provisória do processo: problemas e bloqueios", Julho de 2002. O mesmo acontece com alguns excertos do painel sobre a justiça penal em que intervieram magistrados e advogados realizado, no Centro de Estudos Sociais, em 25 de Maio de 2002. Reafirmamos, por isso, os nossos agradecimentos aos senhores Magistrados judiciais Drs. Ana Paula Guedes, Cacilda Maria Sena, João Ataíde, Mouraz Lopes e Paula Roberto; aos senhores Magistrados do Ministério Público Drs. Jorge Duarte, José Carlos Franco, Manuel Gonçalves, Maria Hortênsia Calçada e Luís Filipe Constantino; e aos senhores Advogados Prof. Doutor Germano Marques da Silva, e Drs. Jacob Simões, Rodrigo Santiago, Rui da Silva Leal e Seguro Pereira.
Reafirmamos, também, os nossos agradecimentos ao Sr. Chefe de Gabinete do Procurador-Geral da República, Dr. António Leones Dantas; dos Srs. Procuradores-Gerais Adjuntos Dr. Arménio Augusto Malheiro de Castro Sottomayor, Dr. Euclides Dâmaso, Dr. João Dias Borges e Dr. João Manuel da Silva Miguel; da Sra. Procuradora da República, Dra. Maria Paula Galvão Garcia; da Dra. Lúcia Nunes da Cruz, Juíza do Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto; do Sr. Comandante, Superintendente-Chefe da PSP do Porto, António Herlander Pereira Chumbinho; e do Sr. Comissário, José Carlos Ribeiro Neto, Chefe do Núcleo de Investigação Policial do Comando Metropolitano do Porto.

> *"Falta uma cultura que permita saber, sem equívocos, que efectivamente o Ministério Público é que é o titular do inquérito! Ainda ontem ouvi um elemento da PJ dizer, em Peniche, que o Ministério Público no inquérito não poder ouvir as escutas que nós fazemos!*
> *Deve haver uma delimitação de competências bem definida. Tem de se fazer, não por uma questão de poder, mas por uma questão de responsabilidade. Quem vai assumir aquele despacho de arquivamento ou de acusação é o Ministério Público, não é a PJ, não é a PSP, não é a GNR!"* (MP-3).

A generalidade dos operadores judiciais, intervenientes naquele painel, consideram que há uma grande carência de formação nas polícias que se reflecte na investigação criminal, que, por isso, assume uma dimensão essencialmente burocrática.

Um magistrado judicial, a trabalhar numa comarca pequena, reconhece a falta de formação das polícias (no caso a GNR):

> *"São pessoas com uma certa idade, não há gente nova, é complicado, não percebem nada. Acho impressionante, estão sempre a telefonar para os gabinetes do Ministério Público! Não sabem as coisas, não sabem se é flagrante delito, se não é flagrante delito, se é quase flagrante delito"* (J-4).

Para a generalidade dos magistrados do MP que entrevistámos, a falta de formação para a investigação da PSP e da GNR está a trazer graves problemas à investigação criminal. Um Magistrado sintetiza, assim, a sua posição:

> *"Basta dizer que com a nova entrada em vigor da Lei da Investigação Criminal, foi o caos e vai ser o caos para a investigação criminal. Disse-o antes e continuo a dizê-lo, porque foi o caos e vai continuar a ser, ainda, pior porque grande parte da criminalidade que era investigada pela Polícia Judiciária passou a ser da competência da PSP e da GNR que não tem, nem estruturas, nem conhecimento para fazer investigações. O bloqueio começa, desde logo, no próprio levantamento dos autos de notícia. Porque dos autos de notícia devia logo resultar um conjunto de prova ou um conjunto de elementos*

que permitissem logo chegar o mais eficaz e rapidamente possível à conclusão do inquérito, ou a fazer-se a audiência quase de imediato, só que, normalmente, os autos são mal elaborados, mal redigidos, muitas vezes de difícil compreensão, conforme são elaborados por este ou por aquele agente (que não tem culpa) mais preparado, ou menos preparado.

Grande parte das ocorrências são ocorrências de rua, os autos, que são registados como NUIPC's, são levantados por agentes que têm poucas habilitações literárias, e os próprios factos não estão bem descritos nos autos de notícia. Nós temos que os trabalhar. E depois com que meios?

Desde há 2 anos que nós temos reuniões sistemáticas, inclusivamente para os alertar para algumas dificuldades na investigação criminal. No que respeita à sua formação, houve, também, vários cursos na Escola Superior de Polícia, quer para a polícia, quer para a GNR. Penso que eles receberam formação, mas mesmo assim, eles não estão preparados. Há um problema de formação. Eu já disse isto antes várias vezes, por escrito, superiormente" (MP-2).

Um outro magistrado do MP levanta o problema da dificuldade da execução prática de um sistema de coordenação integrada:

"A medida de tornar a PJ uma polícia especializada em crimes mais graves e complexos teve um efeito positivo, mas tem impedido que esta tenha um contacto directo (como acontecia anteriormente) com a criminalidade mais comum. Acho que esta consequência veio impedir a PJ de obter muitas informações preciosas. E não se pense que a PSP ou a GNR, se tiverem informações, as partilham. Nem mesmo entre brigadas quanto mais entre forças policiais. O sistema integrado de informação não funciona" (Ent. 4).

Também para um advogado interveniente no painel:

"*Grande parte dos elementos da polícia não têm preparação nenhuma, e isso é um dos grandes problemas de hoje, da própria investigação. Acaba por ser uma investigação puramente burocrática (...) A polícia (PSP e GNR) aparece*

na investigação por reconhecimento da carência de quadros no Ministério Público para fazer a investigação. É muito mais fácil contratar polícias do que magistrados! Quando os quadros do Ministério Público, com o volume de processos que têm, não conseguem dar resposta dentro do tempo que se desejava, o que é que se fez? Então passa-se para a polícia! Mas ninguém pensou se a polícia estava preparada, se tinha quadros. Aumenta-se a carga de trabalho em termos de investigação, mas se formos ver as estatísticas, não se aumentaram os quadros da polícia e não se investiu na formação de polícias para a investigação " (A-1).

5. O Ministério Público

5.1 A autonomia e as funções do Ministério Público

A Constituição da República Portuguesa determina que o Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei. "*A autonomia do Ministério Público vale face ao Governo e também face à magistratura judicial. Na sua primeira vertente ela significa que ele não depende hierarquicamente do Governo, o qual não lhe pode dirigir ordens ou instruções nem influir no respectivo governo e administração*" (Gomes Canotilho e Vital Moreira, 1993: 830).

O modelo normativo da magistratura do Ministério Público assenta em três princípios basilares: o princípio da hierarquia, o princípio da autonomia e o princípio da responsabilidade. Para Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993) "*a responsabilidade e a hierarquia caracterizam o MP por contraposição aos juízes (irresponsabilidade e independência);* enquanto que "*a inamovibilidade aproxima os estatutos do MP e dos juízes*".

A autonomia do Ministério Público foi definida e definitivamente consagrada com a publicação da Lei n.º 39/78 de 5 de Julho, que aprovou o Estatuto do Ministério Público. A Constituição de 1976 já previa um estatuto próprio para o Ministério Público, determinando ainda que *"a nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da acção disciplinar competem à Procuradoria-Geral*

da República". Apesar de a Lei Constitucional não consagrar expressamente a autonomia do Ministério Público, que só viria a ser expressamente prevista na revisão constitucional de 1989, "*tal característica, já apelidada de alma do Ministério Público, encontrava-se implícita no texto originário da lei fundamenta*l" (SottoMayor, 1997: 55-69).

Nesse sentido, o artigo 2º da Lei n.º 39/78 estatuía que "*o Ministério Público goza de autonomia em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local, nos termos da presente lei; a autonomia do Ministério Público caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade estrita e de objectividade; e pela exclusiva sujeição dos magistrados e agentes do Ministério Público às directivas, ordens e instruções previstas nesta lei*." Para trás ficava definitivamente o Estatuto Judiciário, em cuja vigência os magistrados do Ministério Público eram amovíveis, gozando o Governo da faculdade de os transferir livremente, dentro da mesma classe ou categoria. A Constituição veio consagrar a separação entre a magistratura judicial e a do Ministério Público, dos respectivos corpos e, consequentemente, terminar com o estádio vestibular do Ministério Público em relação à magistratura judicial, instituindo duas carreiras de magistratura autónomas.

Laborinho Lúcio sintetizava, assim, as principais alterações, no que respeitava ao MP, no sistema judicial: "*em vez de uma magistratura dependente, estruturada em carreira única e hetero-governada, surgem, acertando o passo pelas concepções há muito em curso por toda a parte, nomeadamente na Europa, duas magistraturas distintas com funções próprias, embora complementares, e recebendo a magistratura do Ministério Público, para além da sua tradicional esfera de atribuições, as que, por força tanto do texto Constitucional (...) como da sua própria lei orgânica (...), lhe cometem agora a defesa da legalidade democrática, a promoção e a realização do interesse social (...). Por seu turno afirma-se a independência e autonomia de ambas as magistratura*" (Lúcio, 1986: 291-307).

O Ministério Público está, assim, hoje, organizado como uma magistratura autónoma, orientada por um princípio de separação e paralelismo relativamente à judicatura.

O princípio da hierarquia, que implica, entre outras, a subordinação dos magistrados do MP a determinadas ordens ou instruções, está estruturado verticalmente,

tendo, na base da pirâmide hierárquica os procuradores-adjuntos e no vértice o Procurador-Geral da República. Vários argumentos suportam a manutenção de uma estrutura hierarquizada, nomeadamente a necessidade de evitar a dispersão de procedimentos. Quanto a este argumento, Eduardo Maia Costa entende que a "'*unificação de procedimentos' no MP não pode ser um valor em si, como se o MP fosse um corpo militarizado combatendo por um objectivo previamente definido e com ampla escolha de critérios e meios para os alcançar. (...) A 'unidade de procedimento' entre os membros do MP tanto pode ser favorável como desfavorável ao prosseguimento dos fins visados pela actividade do MP"* (Costa, 1995). Este autor vai mais longe, considerando que a ideia de "uniformização de procedimentos" estimula a rotina, a inércia e o conformismo dos magistrados, fomenta a burocracia e diminui o grau de iniciativa dos magistrados. Entende que uma estrutura hierárquica não garante, por si, essa uniformização. A eficácia pretendida com a uniformização poderia ser obtida através da coordenação entre os magistrados e não através de orientações superiores.

O desenho constitucional do MP configura-o, assim, como um órgão independente, com estatuto próprio, autonomia institucional e integrante da organização judiciária. O governo próprio do MP é exercido através da Procuradoria-Geral da República, cujos órgãos são o Procurador-Geral da República, que a ela preside, e o Conselho Superior do Ministério Público em cuja composição entram membros eleitos pela Assembleia da República e membros, entre si eleitos pelos próprios magistrados do Ministério Público.

Como já deixámos dito, a revisão do Código de Processo Penal de 1987, veio atribuir a fase processual do inquérito ao MP, alterando profundamente o papel e o estatuto do Ministério Público em sede de investigação criminal. A Constituição da República Portuguesa e o Estatuto do Ministério Público atribuem ao MP muitas outras funções.

Nos termos do artigo 219º da CRP, ao MP compete a função de representar o Estado, defender os interesses que a lei determinar, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.

No desenvolvimento daquela norma constitucional, o actual Estatuto do Ministério Público, no seu artigo 3º, elenca um conjunto vasto de competências, designadamente:

representar o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais, os incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta; participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania; exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade; exercer o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social; assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses colectivos e difusos; defender a independência dos tribunais nas áreas das suas atribuições, e velar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a Constituição e as leis; promover a execução das decisões dos tribunais para que tenha legitimidade; dirigir a investigação criminal, ainda quando realizada por outras entidades; prover e realizar acções de prevenção criminal; fiscalizar a constitucionalidade dos actos normativos; intervir nos processos de falência e de insolvência e em todos os que envolvam interesse público; exercer funções consultivas; e fiscalizar a actividade processual dos órgãos de polícia criminal.

Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993) agrupam nas seguintes quatro áreas as funções do MP: *"representar o Estado, nomeadamente nos tribunais, nas causas em que ele seja parte, funcionando como uma espécie de Advogado do Estado; exercer a acção penal (...); defender a legalidade democrática, intervindo, entre outras coisas, no contencioso administrativo e fiscal e na fiscalização da constitucionalidade; defender os interesses de determinadas pessoas mais carenciadas de protecção, designadamente, verificados certos requisitos, os menores, os ausentes, os trabalhadores, etc."*. Acrescentando que *"o exercício simultâneo destas várias funções pode não ser isento de conflitos e incompatibilidades, pois nem sempre a defesa dos interesses privados do Estado pode ser harmonizável com, por exemplo, a defesa da legalidade democrática*".

5.2 A organização e funcionamento da investigação criminal no âmbito do Ministério Público

O actual Estatuto do Ministério Público foi aprovado, em 1998, pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto. Na Exposição de Motivos que acompanhou a Proposta de Lei, o Governo salientou a necessidade de mudanças estruturais na orgânica do Ministério Público, considerando que em Portugal as reformas legislativas têm ido no sentido de, por um lado, atribuir ao Ministério Público "*um estatuto de magistratura idêntico ao da magistratura*

judicial, vinculado a estritos critérios de legalidade e objectividade" e, por outro lado, atribuir ao juiz de instrução "*funções de controlo jurisdicional relativamente ao inquérito, seja quanto a actos específicos, seja quanto ao objecto e ao fundamento da decisão de acusação ou arquivamento, em conformidade com o princípio da separação entre órgãos de investigação e órgão de julgamento*".

No que se refere à intervenção do Ministério Público no processo penal, o legislador considera que a alteração da estrutura da criminalidade e o seu aumento exponencial[149] determinaram mudanças na estrutura orgânica do Ministério Público, dado que se tornou "*manifesto que um órgão fechado em si mesmo, sem valências de especialização, modelado segundo critérios rígidos de competência territorial na base da comarca, sem ligação à prevenção e à investigação policial e às suas formas de organização territorial e material não poderia dar resposta suficiente às novas solicitações*".

Considera-se, ainda, que as solicitações dirigidas ao Ministério Público não se reduziram à área do processo penal. Em quase todas as outras áreas de intervenção do Ministério Público tem aumentado o volume da procura, o que "*tem obrigado a* [um] *considerável esforço de organização, formação e métodos de trabalho em contextos de elevado volume processual e de graves carências de apoio*".

Neste contexto, o novo Estatuto introduziu algumas alterações ao nível da estrutura e da organização do Ministério Público, com o objectivo de reforçar a autonomia e a descentralização de poderes. Houve intenção de separar os poderes de natureza técnica e processual, que competem aos magistrados titulares de órgãos do Ministério Público, dos poderes de gestão e disciplina, que competem ao Conselho Superior do Ministério Público.

A Lei n.º 60/98, classifica, de forma inovadora, os poderes directivos, "*distinguindo entre o poder directivo genérico, que se traduz na faculdade de emissão de directivas, e o poder directivo específico, traduzido na faculdade de emitir ordens e instruções. Enquanto as directivas passam a competir apenas ao Procurador-Geral da República (...) as ordens*

[149] Na Exposição de motivos refere-se que "a emergência de novos fenómenos de criminalidade associada e induzida pelo consumo de estupefacientes, a mobilidade e estruturação dos grupos e sub-culturas delinquentes, a sofisticação das novas formas de acção e organização da criminalidade de colarinho branco tornaram patentes as insuficiências e fragilidades do sistema".

ou instruções [pertencem] aos procuradores-gerais distritais (...) e aos procuradores da República".

No que diz respeito à estrutura orgânica, o Estatuto define como órgãos do Ministério Público, a Procuradoria-Geral da República, as procuradorias-gerais distritais e as procuradorias da República. E como agentes do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, os procuradores-gerais-adjuntos, os procuradores da República e os procuradores-adjuntos.

A Procuradoria-Geral da República, presidida pelo Procurador-Geral da República, é composta pelo Conselho Superior do Ministério Público, pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, pelos auditores jurídicos e pelos serviços de apoio técnico e administrativo. Por força da Lei n.º 60/98, ficaram na dependência da Procuradoria-Geral da República, para além do Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP), o Gabinete de Documentação e de Direito Comparado (GDDC), o Núcleo de Assessoria Técnica (NAT) e os Departamentos de Contencioso do Estado.

Na sede de cada distrito judicial existe uma Procuradoria-Geral Distrital, dirigida por um Procurador-Geral-Adjunto com a designação de Procurador-Geral Distrital. Às procuradorias-gerais distritais compete, entre outras, a promoção da defesa da legalidade democrática; a direcção, coordenação e fiscalização da actividade do Ministério Público no distrito judicial e a emissão de ordens e instruções a que deve obedecer a actuação dos magistrados; e a coordenação da investigação e a fiscalização da actividade processual dos órgãos de polícia criminal.

Existem procuradorias da República na comarca sede dos círculos judiciais, podendo, todavia, existir, uma ou mais procuradorias da República, nas comarcas sede de distrito judicial. Compete, especialmente, às procuradorias da República "*dirigir, coordenar e fiscalizar a actividade do Ministério Público na área do respectivo círculo judicial ou nos tribunais e departamentos em que superintendam*" (Cf. artigo 61.º da Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto).

As procuradorias da República são dirigidas por um procurador da República, podendo ser nomeados, nos tribunais e departamentos onde haja mais de um procurador, procuradores da República com funções específicas de coordenação. São competências dos

procuradores da República, entre outras, representar o Ministério Público nos tribunais de primeira instância; orientar e fiscalizar o exercício das funções do Ministério Público; emitir ordens e instruções; e definir formas de articulação com os órgãos de polícia criminal, organismos de reinserção social e estabelecimentos de acompanhamento, tratamento e cura.

Os procuradores-adjuntos são agentes do Ministério Público que exercem as suas funções nas comarcas, sendo a distribuição de serviço pelos procuradores-adjuntos da mesma comarca feita por despacho do competente procurador da República, sem prejuízo da orientação do Procurador-Geral Distrital respectivo.

No que diz respeito à investigação criminal, a Lei n.º 60/98 criou o Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP) e regulamentou os Departamentos de Investigação e Acção Penal (DIAPs)[150].

O DCIAP é um "*órgão de coordenação e de direcção da investigação e de prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade*" (Cf. art. 46ºdo Estatuto). É constituído por um Procurador-Geral Adjunto, que o dirige, e por procuradores da República.

A competência do DCIAP encontra-se definida no artigo 47º do Estatuto. O nº1 daquele normativo enumera um conjunto de crimes, como, por exemplo, branqueamento de capitais, corrupção, peculato e participação económica em negócio, relativamente aos quais compete ao DCIAP a coordenação e a direcção da investigação. Nos termos do nº3, o DCIAP passa a ter competência para dirigir o inquérito e exercer a acção penal, relativamente aos crimes "*indicados no nº1, quando a actividade criminosa ocorrer em comarcas pertencentes a diferentes distritos judiciais*; e, através de prévio despacho do Procurador- Geral da República, "*quando, relativamente a crimes de manifesta gravidade, a especial complexidade ou dispersão territorial da actividade criminosa justificarem, a direcção concentrada da investigação*".

O DCIAP intervém, assim, na investigação da criminalidade grave, altamente organizada, e da criminalidade económico-financeira que exige uma actuação coordenada,

ou uma direcção centralizada da investigação, quer pela sua gravidade, dispersão territorial ou complexidade de investigação. As funções de coordenação do DCIAP "*compreendem o exame e a execução de formas de articulação com outros departamentos e serviços, nomeadamente de polícia criminal, com vista ao reforço da simplificação, racionalidade e eficácia dos procedimentos; e, em colaboração com os departamentos de investigação penal e acção penal das sedes dos distritos judiciais, a elaboração de estudos sobre a natureza, o volume e as tendências de evolução da criminalidade e os resultados obtidos na sua prevenção, na detecção e no controlo*" (Cf. nº2, alínea b) do art. 47º) .

No que se refere aos Departamentos de Investigação e Acção Penal (DIAPs), o novo Estatuto criou um na sede de cada distrito judicial, aos quais compete dirigir o inquérito e exercer a acção penal por crimes cometidos na área da comarca, e relativamente aos crimes graves e complexos (os crimes previstos no artigo 47º nº1 do Estatuto do Ministério Público, acima já referidos) quando a actividade criminosa ocorrer em comarcas pertencentes a diferentes círculos do mesmo distrito judicial. A lei prevê, ainda, a possibilidade de o procurador-geral distrital atribuir ao DIAP a competência para dirigir o inquérito e exercer a acção penal "*quando, relativamente a crimes de manifesta gravidade, a complexidade ou dispersão territorial da actividade criminosa justificarem a direcção concentrada da investigação* (Cf. art. 73.º n.º 1 alínea c) da Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto).

Actualmente existem, formalmente, em todo o território nacional quatro departamentos de investigação e acção penal[151]. O novo Estatuto consagrou, contudo, a possibilidade de serem criados DIAPs em comarcas de elevado volume processual (comarcas que registem entradas superiores a 5000 inquéritos por ano e em, pelo menos, três dos últimos cinco anos judiciais). Apesar de não terem sido formalmente criados outros DIAPs, o MP, no que respeita à investigação criminal, encontra-se estruturado daquela forma em várias outras comarcas.

---

[150] Na vigência do anterior Estatuto (Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro), o Ministério Público, ainda que sem diploma legal que definisse a sua organização e competência, encontrou formas de auto organização e articulação interna, criando, informalmente, os DIAP's.

[151] A Portaria n.º 754/99, de 27 de Agosto, declarou instalados, a partir de 15 de Setembro de 1999, os Departamentos de Investigação e Acção Penal (DIAP) de Coimbra, Évora, Lisboa e Porto, afectando ao DIAP de Coimbra 2 Procuradores da República e 10 Procuradores-adjuntos; ao DIAP de Évora, 1 Procurador da República e 3 Procuradores-adjuntos; ao DIAP de Lisboa 8 Procuradores da República e 61 Procuradores-adjuntos; e ao DIAP do Porto, 4 Procuradores da República e 25 Procuradores-adjuntos.

Os DIAPs são considerados, em geral, como uma experiência positiva no que respeita à eficácia da investigação. Vários magistrados, defendem, por isso, a criação formal destas estruturas em comarcas de maior movimento. Sobre os DIAPs, o Procurador-Geral Distrital de Lisboa escreveu que "*os Departamentos de Investigação e Acção Penal (DIAPs), surgiram, na vida judiciária portuguesa, como auto-organização do Ministério Público, para, por via deles se responder eficazmente às complexas tarefas que decorrem da investigação criminal e do exercício da acção penal. (...) A experiência auto-organizativa, apesar das vicissitudes várias por que passou, com prós e contras, sem ter recebido o investimento de meios necessários (de pessoal, de instalações e de apoio) mostrou-se positiva, essencialmente pela avaliação objectiva dos resultados que foi fazendo.*

Não surpreende, pois, que o Estatuto do Ministério Público (Lei 60/98, de 27 de Agosto) lhe confira assento legal, desde logo criando "de jure" um em cada comarca sede dos quatro distritos judiciais, reconhecendo que em cada uma dessas comarcas "existe" um Departamento de Investigação e Acção Penal (artigo 70º do Estatuto do MP).

Podem eles estruturar-se por secções, em função da natureza e frequência dos crimes (art. 72º n.º 1 do EMP), dirigidos por procuradores da República (art. 72º n.º 3 do EMP) e quando organizados por secções, estas são dirigidas por procuradores da República (art. 72º n.º 4 do EMP), neles exercem funções procuradores da República e procuradores-adjuntos, em número constante de portaria do Ministro da Justiça, sob proposta do Conselho Superior do Ministério Público (art. 72º nº 5 do EMP)" (Cf. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa – Memorando sobre os DIAPs de 14 de Junho de 2002).

Para um advogado interveniente no painel sobre organização judiciária, "*é claro que o MP e os DIAPs estão muito melhor com a especialização dos processos crime*" (A-1)[152].

Há também, quem entenda que os DIAPs podem *"potenciar sinergias em termos de especialização e conhecimento profundo da temática da criminalidade",* alertando, contudo, para o *"perigo de o magistrado do Ministério Público aproximar-se muito mais*

do paradigma policial, ou seja, identificar-se muito com a polícia, podendo perder a visão de conjunto no sentido de 'estar a fazer justiça num caso concreto' e perder a noção do que vai acontecer a seguir nos processos. Paralelamente, existe um segundo risco que é este: com números da ordem dos 39 000, 70 000, 80 000 inquéritos/ano, é extremamente fácil cairmos numa lógica de produção, em vez de uma lógica de justiça, ou seja, vamos trabalhar para 'matar' estatísticas, em vez de nos preocuparmos com o caso concreto" (MP-3).

No que respeita à investigação criminal, a estrutura e funcionamento do Ministério Público não é uniforme em todo o país. A primeira divergência resulta do facto de existirem, ou não, DIAPs. A segunda decorre da heterogeneidade na estrutura e no funcionamento interno dos DIAPs. Cada DIAP funciona com regras próprias, diferente organização de recursos humanos e materiais e diferentes métodos de trabalho. Por exemplo, os DIAPs de Lisboa e Porto estão organizados em secções de competência especializada e secções de competência genérica. Foi-nos referido que os magistrados responsáveis pelas secções especializadas acompanham, em regra, os inquéritos passo a passo. O mesmo não acontece no acompanhamento dos inquéritos a decorrerem nas secções de competência genérica, onde o volume dos processos é muito elevado.

A organização interna dos outros DIAPs não reflecte o mesmo modelo estrutural. Um coordenador de um DIAP, por nós entrevistado, referiu-nos que quando estruturou o DIAP, não seguiu "*o modelo do DIAP de Lisboa, com secções hiper-especializadas porque entendi que a realidade de (...) não necessitava dessa estrutura. Propus a orgânica ao Procurador Distrital que, por sua vez, conseguiu a concordância da Procuradoria Geral da República. Assim, este DIAP ficou dividido em DIAP-A e DIAP-B, trabalhando a duas velocidades e com condicionalismos diferentes. O DIAP-B tem a seu cargo o inquérito dos crimes mais complexos, quer da comarca de (...), quer ao nível do distrito. Os Procuradores deste DIAP-B têm uma carga processual muito menor para terem tempo para controlar todas as fases do inquérito e para terem possibilidade de desenvolverem um maior entendimento com os agentes da Polícia Judiciária (PJ). O DIAP-A tem a seu cargo o inquérito da criminalidade tendencialmente bagatelar da comarca de (...). Os seus*

[152] Painel "Organização Judiciária: passado, presente e futuro" realizado, em 22 de Junho de 2002, no Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Procuradores têm uma carga processual maior e, consequentemente, despendem menos tempo com o inquérito de cada caso" (Ent. 1).

Considerando que cada estrutura deve ser suficientemente flexível para se adaptar às suas necessidades, a questão é a de saber se o MP, ao nível central e ao nível de cada Procuradoria Distrital, tem definida uma política e uma estratégia globais da investigação e da acção penal. Segundo um dos magistrados entrevistados:

> *"Há reuniões do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público de 2 em 2 meses. Mas a informação nessas reuniões é introduzida de forma aleatória" (Ent. 2). O mesmo magistrado considera que a composição daquele órgão, quer pela sua diversificação, quer pelo número de conselheiros, cria alguns problemas ao nível da tomada de decisões.*

Como método de coordenação centralizada é-nos, também, referida a centralização na Procuradoria-Geral da República de informação, quer quantitativa, quer qualitativa, da actividade do Ministério Público a nível nacional:

> *"A Procuradoria-Geral da República pede, semestralmente, às procuradorias distritais informação estatística sobre o movimento dos processos e que cada um dos magistrados informe quais as alterações de ordem qualitativa ocorridas"* (Ent. 8).

A Procuradoria-Geral da República pretende, também, através dos relatórios anuais:

> *"Dar a essas informações uma coerência, uma harmonia, procurando ver nos elementos que recebemos, onde estão as falhas e tentar suprimi-las por forma a conseguir dar-lhes harmonia. E essa harmonia é conseguida, também, por tudo aquilo que os magistrados fazem. Têm que preencher uma grelha, dando um conjunto de informações, não só informações de ordem quantitativa, mas, também, qualitativa, quanto à estrutura da criminalidade nos seus departamentos. O problema é que essa informação (quando aqui falo da estrutura dos departamentos, falo de departamentos locais), normalmente não*

> *chega. Não temos informação. Nós queremos, às vezes, saber, qual é a explicação para o aumento de um determinado tipo de crime e não conseguimos. E, às vezes, era necessário telefonar ao Procurador Distrital: 'Sr. Dr., o que é que se passou aqui este ano para terem aumentado tanto estes inquéritos?'. 'Houve aqui um grande problema...' No caso concreto, era um problema de tráfico de estupefacientes, associado também a outro tipo de furtos com base na deslocação da criminalidade mais para o interior. 'Sr. Dr., mas porque é que essa informação não veio?', 'Sr. Dr., sabe...'. Há pequenas coisas que poderiam, muitas vezes, corrigir ou enriquecer os relatórios, que só quem está no terreno é que sabe porque aquilo aconteceu, mas a informação não chega"* (Ent. 8).

Para a maioria dos magistrados contactados, o problema da coordenação do Ministério Público coloca-se, sobretudo, ao nível das procuradorias distritais e, em especial, ao nível de cada procuradoria.

Ao nível das procuradorias distritais os magistrados do Ministério Público entrevistados reconhecem que, embora o novo Estatuto do Ministério Público tenha atribuído mais competências de coordenação às procuradorias distritais, não é suficiente para as dinamizar. Apesar dos poderes que a lei lhes confere, acima já referidos, os procuradores distritais sentem-se muito limitados no exercício da sua função de coordenação. Um dos Procuradores Distritais sintetiza, assim, os problemas que enfrenta:

> *"Este novo Estatuto atribuiu mais competências de coordenação às procuradorias-gerais distritais, mas não chega. Nós precisávamos de organizar as procuradorias-gerais distritais só que não temos quadros para pôr o modelo em funcionamento. Deveria haver um vice-procurador distrital, que não tivesse distribuição de processos, para auxiliar o Procurador-Geral Distrital nas tarefas de coordenação. Apesar das alterações, as procuradorias distritais têm poucos poderes de coordenação. Nós não podemos escolher os procuradores que vêm trabalhar connosco. Como é que nós podemos coordenar alguma coisa se não temos o poder de escolher os magistrados?*

> *Por exemplo, como é que nós podemos exercer as nossas tarefas de coordenação se nem sequer temos, segundo a interpretação de alguns senhores inspectores, direito a ter acesso aos relatórios da inspecção? Alguns inspectores não remetiam os relatórios da inspecção à Procuradoria-Geral Distrital. Só quando eram discutidos no Conselho Superior do Ministério Público é que eu tinha conhecimento deles.*
>
> *A lei prevê a (re)estruturação das procuradorias-gerais distritais, mas é preciso mais magistrados e menos carga processual. É difícil de realizar a nossa função de coordenação quando não posso colocar no crime quem tem mais competências para essa área e no civil, por exemplo, quem tem melhores conhecimentos nessa área. O coordenador do DIAP, dentro daquele organismo, pode colocar os magistrados como entender, mas o resultado do concurso de provimento de um lugar não o pode controlar"* (Ent. 4).

No mesmo sentido, um outro Procurador-Geral Distrital diz-nos que gostaria de ter estruturas mínimas que lhe permitissem eficácia na investigação e acção penal. Refere, ainda, que a metodologia de trabalho deveria ser mais uniformizada e possibilitar melhor articulação entre as diferentes procuradorias-distritais (Ent. 2).

Nas comarcas onde existem, formal ou informalmente, DIAPs há uma separação entre a fase de investigação criminal/acusação e a fase de julgamento. Os magistrados que trabalham o inquérito não são os mesmos que representam a acusação em julgamento. Resulta da nossa investigação que, tendencialmente, nas comarcas onde tal acontece, não existe qualquer articulação coordenada entre estas duas "*partes*" da mesma magistratura, funcionando ambas, tendencialmente, de forma estanque. O conhecimento da evolução do processo depende do interesse e da vontade individual do magistrado.

Sendo a estrutura em DIAPs o modelo de estrutura do MP para a investigação e acção criminal apontado como o mais eficaz, parece-nos que a promoção de espaços de debate e de interconhecimento entre os magistrados a exercer funções nas diferentes fases do processo (inquérito, instrução e julgamento) é fundamental. É importante que haja um conhecimento, o mais integrado possível, dos problemas detectados na tramitação dos

processos, porque só assim é possível definir políticas e estratégias eficazes para a sua correcção.

É para uma coordenação mais coesa, mais solidária e mais atenta que o Procurador Distrital de Lisboa, chama a atenção de todos os procuradores: "*Há que definitivamente acabar com os processos a carecerem de despacho para além de um mês. É necessário desenvolver um espírito solidário capaz de superar as dificuldades. É forçoso criar uma cultura de cumprimento de prazos e tarefas, com empenhado esforço, mas não esperando que outros acorram com mais meios para se ultrapassarem os bloqueios transitórios.*

Os Srs. PRs terão de estar atentos às variações, não se acomodando a prévios critérios de distribuição, exercitando os poderes de direcção. Também devem estar atentos a situações em que a falta de juiz ou funcionários cria desequilíbrios temporários, agindo de forma a optimizarem as prestações e evitando posteriores bloqueios.

Sempre que ocorram atrasos em número significativo os Srs. PRs devem passar a solicitar dos Srs. PAs que os têm a relação desses processos e a explicação para o acontecimento, com o periodicidade trimestral/ mensal." (Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa - Acta de reunião de 8 de Fevereiro de 2002).

Temos vindo a alertar, em vários relatórios do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, para a necessidade de mudanças nalgumas características estruturais do sistema judicial, como é o caso do concurso interno para o exercício de determinadas funções.

A nível de cada procuradoria, reconhece-se que:

> *"As coisas não estão a funcionar bem ou, pelo menos, poderiam funcionar melhor. A base fundamental são as estruturas intermédias das procuradorias, os procuradores. E, por razões várias, tenho a impressão que, nalguns domínios, não funcionam bem. Eu não tenho uma ideia generalizada de todo o país, nem de todos os domínios em que não funciona, mas penso que se tivéssemos procuradores mais empenhados, capazes, dinâmicos, a funcionar como verdadeiros coordenadores, verdadeiros gestores (na minha perspectiva, um procurador é um gestor), não tenho dúvida que as coisas poderiam melhorar mais. (...) Na minha perspectiva, são os procuradores da República,*

enquanto estrutura que recebe o primeiro embate dos problemas no terreno, que têm um papel importantíssimo" (Ent. 8).

Também um outro magistrado considera que:

"Tudo depende muito da qualidade dos procuradores. Eu acho que existem procuradores muito fracos, mas isso não é verdade para todos. Há muitos empenhados e competentes. Todavia, um dos bloqueios é a qualidade de alguns procuradores. Há a ideia que os procuradores não têm a qualidade que se lhes exige. Esta ideia começou mesmo no tempo em que os procuradores ganhavam mais que os magistrados judiciais e estes começaram-se a referir ao cargo como a 'inutilidade mais bem paga'" (Ent. 4).

Este magistrado levanta, ainda, um outro problema relacionado com a gestão de recursos humanos.

"Existem círculos em que um procurador é demais para essas funções, mas há círculos em que os que lá estão não são suficientes. Há muita coisa que, estando a cargo dos procuradores, os distrai da sua função de coordenação, como, por exemplo, a obrigatoriedade de estarem presentes nos tribunais colectivos" (Ent. 4).

Para os magistrados entrevistados, algumas características estruturais do sistema, como é o caso dos critérios levados em conta, quer para o recrutamento interno, quer no que se refere à progressão na carreira, são factores fortemente decisivos para a dinamização e a eficácia da coordenação do Ministério Público. A situação existente condiciona a coordenação e fomenta os desempenhos desiguais. De facto, da nossa investigação, a impressão que se colhe é que a acção do Ministério Público, no que se refere à execução das funções de investigação criminal, é bastante desigual. Um magistrado com funções de coordenação, sintetiza, assim, a sua opinião:

"O trabalho do MP depende muito da iniciativa individual dos magistrados. Em dois tribunais paralelos, se num estiver um magistrado empenhado e no

outro estiver um magistrado não empenhado, o resultado final, quer no que respeita ao número de acusações, quer à forma como é dirigido o inquérito, é completamente diferente. Enquanto o juiz trabalha com base em processos que lhe são apresentados por terceiros, é um árbitro num processo que é iniciado por alguém exterior ao seu poder, o MP tem um poder de iniciativa processual, e é esse poder de iniciativa processual que depende da maior ou menor capacidade de iniciativa dos magistrados que estão nessas funções. Portanto, tem muito a ver com a própria subjectividade com que a função é exercida e, sobretudo, tem muito a ver com esta realidade. Se é um magistrado empenhado, seguramente que ele terá um empenho muito maior na utilização desses institutos e o resultado em termos estatísticos é um; se é um magistrado com uma visão mais burocrática do serviço, o resultado é outro" (Ent. 5).

6. A articulação do Ministério Público com as Polícias

Como resulta do que se deixou dito, as polícias desempenham um papel central na investigação criminal.

A articulação entre os órgãos de polícia criminal e o MP tem sido objecto de diversas circulares da PGR. A última, com data de 11 de Março de 2002, define, no novo contexto legal, as linhas gerais da intervenção do MP no inquérito e a sua articulação com os órgãos de polícia criminal.

Como é referido naquela circular, a articulação com os órgãos de polícia criminal no quadro do exercício das competências do MP, decorrentes da entrada em vigor do Código de Processo Penal de 1987, tinha como referência principal o Despacho de 21 de Dezembro de 1987, divulgado com a Circular da Procuradoria-Geral n.º 8/87, que definiu as linhas estruturantes de intervenção dos órgãos de polícia criminal na investigação processual. Neste despacho considerava-se que, apesar do Código ter optado por converter o inquérito, realizado sob a titularidade e a direcção do Ministério Público, na fase geral e normal de preparação da decisão de acusação ou não acusação, o que pressuponha a atribuição ao MP de competências, poderes e funções alargadas, não poderia retirar-se desse facto "*a ideia de que a investigação criminal deve ser directa e materialmente*

realizada pelo Ministério Público", dado que *"a investigação criminal exige o domínio de técnicas, o conhecimento de variáveis estratégicas, e a disponibilidade de recursos logísticos que são geralmente atributo dos órgãos de polícia criminal"*.

Com este pano de fundo, o Despacho definia o que deveria ser entendido como titularidade do inquérito, considerando-a "*como o poder de dispor material e juridicamente da investigação, no sentido de: a) emitir directivas, ordens e instruções quanto ao modo como deve ser realizada; b) acompanhar e fiscalizar os vários actos; c) delegar ou solicitar a realização de diligências; d) presidir ou assistir a certos actos ou autorizar a sua realização; e) avocar, a todo tempo, o inquérito*" (Procuradoria-Geral da República, Circular n.º 6/2002, de 11 de Março).

O despacho considerava, ainda, que decorria dos artigos 56º e 263º do CPP, que "*para a efectivação destes objectivos, os órgãos de polícia criminal actuam sob a directa orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional*", e chamava a atenção para o facto de este ser um *quadro "rico de potencialidades, mas também susceptível de equívocos*". Considerava, por isso, que os magistrados do Ministério Público deveriam exercer os poderes directivos "*tendo presentes dois níveis de intervenção: o processual, em que é mister aplicar e fazer cumprir as normas e princípios constantes do Código de Processo Penal e da Lei Orgânica do Ministério Público e o organizacional (interessando aspectos técnicos, estratégicos, operacionais e logísticos), em que importa resguardar o conteúdo essencial da autonomia das polícias*".

Na Circular, de 11 de Maio de 2002, considera-se que "*decorridos vários anos após a publicação do Código em vigor, torna-se necessário uma revisão da disciplina consagrada naquele Despacho, de forma a que a mesma exprima a experiência entretanto adquirida e contemple as modificações que tiveram lugar no nosso sistema penal e processual penal*". A definição das linhas estruturantes da intervenção do Ministério Público é feita no ponto I daquele Despacho, nos seguintes termos:

> *"1 - Os Magistrados do Ministério Público intervirão directamente nos inquéritos relativos a crimes puníveis com pena de prisão superior a 5 anos, analisando a notícia do crime, e, em princípio, definindo as diligências de investigação a levar a cabo, ou participando directamente na sua realização, quando o julguem oportuno, sem prejuízo da delegação genérica de*

competências para a investigação, na Polícia Judiciária, prevista neste despacho.

2 - A intervenção directa dos magistrados deverá igualmente ocorrer relativamente aos crimes puníveis com pena de prisão inferior a 5 anos, em relação aos quais, pela qualidade dos agentes ou das vítimas, ou pelas particulares circunstâncias que rodearam a sua prática, se justifique essa intervenção.

3 – O disposto nos números anteriores não obsta à delegação de competência para a prática de específicos actos de investigação ou de inquérito nos órgãos de polícia criminal respectivos.

4 – Sem prejuízo da disciplina que antecede, o magistrado titular do inquérito, sempre que ocorrerem motivos ponderosos, pode, no despacho que recair sobre a notícia do crime, revogar a delegação genérica que tenha sido feita em certo órgão de polícia criminal.

5 – Nos casos de delegação genérica de competência num órgão de polícia criminal, enquanto a mesma se mantiver, os magistrados devem abster-se de praticar, no processo ou seu traslado, actos avulsos de investigação".

A Circular define, assim, os termos das delegações nos órgãos de polícia criminal. No que respeita à pequena e média criminalidade, a delegação genérica é feita na Polícia de Segurança Pública e na Guarda Nacional Republicana.

Como vimos no ponto 3, a publicação da Lei de Organização da Investigação Criminal levou à revisão da Lei Orgânica da Polícia Judiciária. Naturalmente que, também, as outras polícias tiveram que proceder à reorganização da sua estrutura de investigação criminal. No caso da PSP, foi criada, a nível nacional, a Coordenação Nacional de Investigação Criminal, estrutura coordenadora da actividade de investigação criminal da PSP, à qual compete definir a orientação estratégica da PSP em matéria de investigação criminal e os núcleos de investigação policial (NIP), estrutura coordenadora da actividade de investigação criminal nos Comandos Metropolitanos da PSP, integrando os seguintes órgãos e serviços: Chefe; Secção Coordenadora de Investigação Policial (SCIP); Equipas de Prevenção; Secção de Investigação Policial; Secção de Controle e de Inspecção

Judiciária (SCIJ); Equipa de Identificação e Inspecção Judiciária (EIJ); Sala de Identificação; Subsecção de Controlo de Estupefacientes (SSCE); Subsecção de Registo (SSREG); Secção de Análise de Informações Criminais (SAIC); Secção de Apoio Geral (SAG).

Segundo um dos responsáveis da PSP entrevistados:

> *"Os NIP's têm a mesma estrutura orgânica para Lisboa e Porto e, embora não estejam previstos para os outros comandos da PSP, de certo que a estrutura irá ser adaptada às necessidades e atribuições de cada um"* (Ent. 6).

Ainda, segundo um outro responsável da PSP:

> *"O NIP tem uma competência territorial de coordenação e de investigação criminal mais alargada. Delega e avoca processos, normalmente casos de criminalidade mais grave ou complexa. As acções de investigação propriamente dita podem ser também realizadas pelas Esquadras de Investigação Criminal (EIC)"* (Ent. 7).

Definido o enquadramento teórico da investigação criminal, a questão que se coloca é a sua articulação na prática. Os procuradores coordenadores do MP entrevistados referem que há reuniões regulares (não apurámos a periodicidade, mas, parece que, pelo menos, uma ou duas vezes por ano) com os responsáveis pela coordenação da investigação das polícias. Segundo os nossos informadores, essas reuniões visam, essencialmente, definir os objectivos a atingir na investigação e elencar as dificuldades que vão surgindo.

Da nossa investigação resulta que há uma grande heterogeneidade de procedimentos na gestão do inquérito por parte do Ministério Público e, consequentemente, na articulação entre os magistrados do Ministério Público e as polícias. Na maioria das comarcas parece existir uma delegação genérica de competência nos órgãos de polícia criminal que "*realizam as diligências que entendem necessárias. Depois o processo vem para o DIAP e o magistrado manda realizar ou repetir as diligências que entender necessárias*" (Ent. 1).

Mas, há outras comarcas "*em que não são delegadas competências genéricas de investigação nas polícias são, apenas, delegados actos isolados de investigação (inquirições, buscas, etc.*)" (Ent. 7).

Para um agente policial entrevistado:

> "*Os casos em que o Ministério Público dirige a investigação e pede diligências avulsas às polícias não deveriam acontecer, porque, assim, há fenómenos que deixam de ser combatidos se a polícia não tiver um conhecimento total do processo. Se querem fazer assim não peçam à polícia para fazer algumas diligências simples que qualquer funcionário faria, pois estamos a desperdiçar os recursos humanos ao nosso dispor*" (Ent. 7).

Um magistrado do Ministério Público, com funções de coordenação, reconhece que "*a existência de um quadro que defina as linhas gerais das relações entre o MP e as polícias não leva a que exista uma fórmula única de assunção da relação entre o MP as polícias*" (Ent. 5).

E justifica a heterogeneidade de procedimentos com a adaptação prática ao Código de Processo Penal anteriormente em vigor:

> *"Há duas razões de fundo que justificam isto tudo. Nos grandes centros, quem realizava os inquéritos preliminares ou a instrução preparatória, ainda no tempo em que essas duas etapas do processo co-habitavam, era a Polícia Judiciária. O MP limitava-se a fazer aquilo que, de alguma forma, hoje, se faz no DIAP, que é receber os inquéritos vindos da polícia, devolver, uma vez por outra, para realizar uma diligência complementar, e decidir. Porque era assim na vigência do anterior estatuto da PJ, que vigorou até 1976, em que, nos grandes centros (Lisboa, Porto, Coimbra) e, mais tarde, noutras comarcas, quem fazia a instrução preparatória e, mesmo quando acabou a instrução preparatória, quem fazia o inquérito era a PJ. Portanto, nos grandes centros o que o MP fazia era decidir. Entretanto, com a judicialização da instrução, a Polícia Judiciária continuou a trabalhar no inquérito preliminar e, portanto, não houve alterações de fundo. Chegámos a 1987, e, com a entrada em vigor*

> *do novo código, é publicada essa circular e, de alguma forma, vem dizer uma coisa tão simples quanto isto: nas comarcas onde esteja instalada a PJ, é delegada, genericamente, à PJ competência para investigar os crimes da sua competência exclusiva e todos os crimes que sejam participados a esta polícia. De alguma forma, pegava na competência que a PJ já tinha nos grandes centros e adaptava-a ao novo código. E, agora, entrava aqui a questão de saber o que é que é uma delegação genérica e uma delegação específica. No fundo, foi a coberto destas duas figuras que se fez a transição para o modelo do novo código. Portanto, a PJ ficou a fazer, na vigência do novo Código de Processo Penal, aquilo que, de alguma forma, já fazia na vigência do Código Penal de 1929, embora com regimes diversos e com uma relação, de facto, com o MP também alterada. Daí que, em todas as comarcas onde não estava instalada a PJ, o MP realizava a instrução preparatória, da vigência do inquérito velho, ou os inquéritos crime que eram participados directamente ao MP. São duas filosofias completamente distintas na forma de estar do MP e que deixaram uma herança muito forte e que se reflecte na situação actual"* (Ent. 5).

Esta heterogeneidade é confirmada, mesmo dentro da mesma comarca, por um agente da PSP:

> *"Há magistrados que nos entregam toda a investigação, enquanto que outros apenas nos entregam certas diligências" (Ent. 7).*

Mas, o mesmo agente policial afirma que "*em discordância com a lei que nos confere (PSP) uma delegação genérica, o que permitia iniciar a investigação logo que tivéssemos conhecimento da queixa, nós só investigamos com delegação expressa. O circuito do processo é o seguinte: o agente regista a queixa ou a notícia do crime, dá entrada no sistema (NUIPC), despacha os autos para o Comando (por agente, não transportamos nada por via de correio normal); os processos entram na Secretaria Geral e são enviadas para o Ministério Público das comarcas respectivas. Neste percurso, os processos demoram entre 2/3 dias. Assim, que os processos são distribuídos (por*

delegação expressa) são-nos remetidos os originais, ficando o Ministério Público com registo informático do processo (não trabalhamos com cópias, em situações mais delicadas o Ministério Público fica com um translado). Nós, quando investigamos, assumimos a responsabilidade completa pela investigação" (Ent. 7).

Este agente considera que:

> *"O Ministério Público deverá fazer uma triagem dos processos que lhes chegam, de modo a distribuir pelas polícias competentes a investigação, ou a determinar as diligências necessárias (se as houver que fazer). O problema é que alguns magistrados não fazem essa triagem. Recebem 3000, mandam investigar 3000"* (Ent. 7).

Nas comarcas mais pequenas, o contacto entre os órgãos de polícia criminal e o MP parece ser muito mais próximo e frequente. Um magistrado do MP relata a sua experiência de uma comarca pequena:

> *"Frequentemente, o Comissário ou o Comandante do Posto da GNR vêm ao meu gabinete pedir instruções quanto ao inquérito. Quando eu não balizo no despacho em que delego competências, dizendo quais são as diligências que eles devem fazer, eles próprios vêm ao meu gabinete. Buscas mais complicadas, por exemplo, buscas autorizadas, muitas vezes, eles telefonam-me para dizer-me 'Sr. Dr. temos indícios disto. É necessário fazer uma busca. O Sr. Dr. quer estar presente?'. Eu faço reconhecimentos com a PSP e com a GNR. Agora eu sei que isso, se calhar, não é possível fazer mais no país"* (MP-1).

O depoimento de um outro magistrado é similar:

> *"A comarca de onde venho é uma comarca de média dimensão e as coisas estão estruturadas, embora não institucionalmente, nós estamos também organizados em DIAP. Há 6 magistrados no DIAP (DIAP informal) e*

> *felizmente, desde há 2, 3 anos para cá, as coisas têm começado a funcionar. Tem havido crimes de pequena gravidade, as coisas estão muito a cargo das Polícias e quando chega o inquérito, temos o cuidado de ver se vem mal instruído, e se tivermos de repetir alguma coisa, repetimos nos nossos serviços. Relativamente à criminalidade com alguma dimensão, aí pode eventualmente a situação estar a ser objecto de investigação através das Polícias, nomeadamente da PJ e da PSP e do Núcleo de Investigação da GNR. Mas com uma intervenção directa do magistrado. Há frequentemente reuniões e encontros, ainda que informais por telefone, ou mesmo pessoalmente"* (MP-5).

Um magistrado a trabalhar numa comarca de maior dimensão reconhece que aquele tipo de contacto muito próximo é mais difícil nas grandes comarcas, mas vão tentando que assim aconteça.

> *"Temos os organigramas das polícias com os nomes dos responsáveis pela investigação. Eles têm os nomes de todos os magistrados. Cada processo que entra, a polícia sabe qual é o magistrado titular daquele inquérito. Qualquer problema que surja, quer da parte do magistrado, quer da polícia, telefona-se"* (MP-2).

7. A Instrução Criminal

A Constituição da República Portuguesa de 1976 estabeleceu que toda a instrução em processo criminal deveria ser da competência de um juiz. A título transitório, nas comarcas onde não houvesse juízos de instrução criminal, e enquanto estes não fossem criados, a instrução incumbia ao Ministério Público, sob a direcção de um juiz. Neste quadro constitucional, o Decreto-Lei n.º 321/76, de 4 de Maio, conferiu aos juízos de instrução criminal existentes uma competência generalizada para a prática de todos os actos de instrução preparatória, e procurou dar concretização legislativa à norma constitucional transitória, segundo a qual a direcção da instrução é, onde aqueles não existissem, da competência de um juiz da comarca.

A instrução preparatória poderia ser precedida de inquérito policial, podendo, também, o juiz solicitar à Polícia Judiciária a realização de diligências de instrução, devendo, contudo, presidir aos actos de instrução em que o arguido devesse estar presente. O diploma reafirmava que nas comarcas onde não houvesse juízes de instrução, aquela ficaria a cargo do Ministério Público sob a direcção de um juiz.

Suscitando-se algumas dúvidas quanto à definição concreta do juiz a quem incumbia a direcção, o Decreto-Lei n.º 618/76, de 27 de Julho, veio especificar qual o juiz a cargo de quem ficava, naqueles casos, a direcção da instrução. Com este objectivo, foram indicados, em mapa anexo ao diploma, para cada uma das comarcas onde não havia juiz de instrução, os juizes das respectivas comarcas que exerceriam aquelas competências, acrescentando a lei que aqueles juizes substitutos ficaram "*sempre impedidos de intervir em julgamentos de processos em que tenham dirigido a instrução preparatória*" (Cfr. art. 2º).

Esta solução não se revelou eficaz, criando situações de bloqueamento na realização das instruções nas comarcas desprovidas de juiz de instrução. Para tentar ultrapassar este problema, o Decreto-Lei nº. 354/77, de 30 de Agosto, veio determinar que enquanto não fossem criados "*juízos de instrução criminal em número e nos locais julgados adequados às necessidades do País, e enquanto ou na medida em que não for possível prover esses lugares, a direcção da instrução na área de cada comarca competirá ao juiz titular do respectivo tribunal*", o qual ficava impedido de "*intervir no julgamento, a realizar por um juiz da comarca mais próxima designado pelo Conselho Superior da Magistratura*" (Cfr. art. 1º). O diploma acrescentava, ainda, que nos tribunais com mais de um juiz ou em que houvesse juiz auxiliar, a repartição daquela competência era feita entre os juizes.

Em 1978, o Governo publicou o Decreto-Lei n.º 269/78, de 1 de Setembro de 1978, que veio estabelecer a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais. Apesar de o Governo considerar que "*não seria esta a altura de proceder a modificações radicais*" (Cfr. Preâmbulo), a lei procedeu a vários reajustamentos, criando, por exemplo, algumas comarcas e círculos judiciais.

No que respeita à instrução criminal, a lei previa que os juizes de instrução criminal pudessem praticar "*fora da área da sua jurisdição, actos judiciais em processos que lhe estivessem afectos, quando o interesse e a urgência da investigação o exijam*" (Cfr. art. 6º nº3).

O Governo entendeu criar, em Lisboa e Porto, juízos de competência específica que, na área criminal, compreendiam juízos criminais, juízos correccionais e juízos de polícia.

Aos juízos criminais foi atribuída competência para a pronúncia, o julgamento das causas crime a que correspondesse processo de querela ou em que tivesse de intervir o tribunal colectivo (artigo 8.º); aos juízos correccionais, a pronúncia e o julgamento das causas crime a que correspondesse o processo correccional (artigo 9.º); e aos juízos de polícia competiria a preparação do processo e o julgamento das causas crime a que correspondesse o processo sumário ou de transgressão (artigo 10.º).

Como já deixámos dito, em 1987, foi publicado, através do Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro, o novo Código de Processo Penal. A nova lei processual optou por converter o inquérito, realizado sob a titularidade e a direcção do Ministério Público, na fase geral e normal de preparar a decisão de acusação ou de não acusação. A instrução, "*de carácter contraditório e dotada de uma fase de debate oral - o que implicou o abandono da distinção entre instrução preparatória e contraditória -, apenas terá lugar quando for requerida pelo arguido que pretenda invalidar a decisão de acusação, ou pelo assistente que deseje contrariar a decisão de não acusação*" (Cf. Preâmbulo).

O juiz de instrução passou a ter competência para proceder à instrução, decidir quanto à pronúncia e exercer as funções jurisdicionais, definidas na lei, relativas ao inquérito, nomeadamente, proceder ao primeiro interrogatório judicial de arguido detido; à aplicação de uma medida de coacção ou de garantia patrimonial, à excepção do termo de identidade e residência; a buscas e apreensões em escritório de advogado, consultório médico ou estabelecimento bancário; e tomar conhecimento, em primeiro lugar, do conteúdo da correspondência apreendida. Durante o inquérito compete-lhe, ainda, e exclusivamente, entre outras, ordenar ou autorizar buscas domiciliárias, apreensões de correspondência; intercepções ou gravações de conversações ou comunicações telefónicas.

A Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro extinguiu os tribunais de instrução criminal de Almada, Aveiro, Barcelos, Barreiro, Beja, Braga, Bragança, Caldas da Rainha, Cascais, Castelo Branco, Covilhã, Évora, Faro, Figueira da Foz, Funchal, Guarda, Guimarães, Lamego, Leiria, Loures, Matosinhos, Oeiras, Oliveira de Azemeis, Penafiel, Ponta Delgada, Portalegre, Portimão, Santarém, Santo Tirso, Setúbal, Sintra, Tomar, Viana do Castelo, Vila da Feira, Vila Franca de Xira, Vila Nova de Gaia, Vila Real e Viseu. Mantendo os tribunais de instrução criminal de Coimbra (este Tribunal viria a ser extinto através do Decreto-Lei nº 312/93, de 15 de Setembro) do Porto e Lisboa, que ainda hoje se mantêm.

Ainda em matéria de instrução criminal, o Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio, criou o Tribunal Central de Instrução Criminal e os tribunais de Instrução Criminal de Coimbra e Évora. O objectivo era fazer corresponder a competência territorial destes tribunais ao DCIAP e aos DIAPS, respectivamente.

O diploma determinou, ainda, que nas comarcas em que não haja tribunal de instrução criminal, o Conselho Superior da Magistratura pode determinar a afectação de juízes de direito, em regime de exclusividade, à instrução criminal. Por sua vez, o Decreto-Lei nº 186-A/99, que regulamentou a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, determinou que aqueles juizes "*exercem funções, em regra, em todas as comarcas do respectivo círculo judicial*" (Cfr. art. 8º).

No que diz respeito ao Tribunal Central de Instrução Criminal, a lei confere-lhe competência para proceder à instrução criminal, decidir quanto à pronúncia e exercer as funções jurisdicionais relativas ao inquérito relativamente aos crimes contra a paz e a humanidade; organização terrorista e terrorismo; contra a segurança do Estado, com excepção dos crimes eleitorais; tráfico de estupefacientes, substâncias psicotrópicas e precursores, salvo tratando-se de situações de distribuição directa ao consumidor, e associação criminosa para o tráfico; branqueamento de capitais; corrupção, peculato e participação económica em negócio; insolvência dolosa; administração danosa em unidade económica do sector público; fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito; infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada, nomeadamente com recurso à tecnologia informática; e infracções económico-financeiras de dimensão

internacional ou transnacional, quando a actividade criminosa ocorrer em comarcas pertencentes a diferentes distritos judiciais.

A questão do recrutamento e da formação dos juizes de instrução foi levantada no Painel "Organização Judiciária: passado, presente e futuro"[153]. Para a maioria dos magistrados intervenientes no painel, as competências que a lei confere aos juizes de instrução são instrumentos essenciais para o eficaz funcionamento do sistema de garantias e de direitos fundamentais dos cidadãos consagrados na Constituição e no ordenamento jurídico penal. Por isso, o recrutamento interno destes magistrados deveria obedecer a critérios que tivessem em conta a essencialidade daquelas funções, o que, a avaliar pela opinião dos agentes judiciais intervenientes no painel, não estará a acontecer.

Nesse sentido, um juiz considera que deve ser encarada de frente "*a necessidade da especialização dos magistrados. Dentro desta circunstância é importante, também, encaramos o juiz de instrução como um juiz com formação especifica para uma função especifica. É talvez a peça primordial no sistema de garantia dos direitos dos cidadãos, uma vez que é ele o primeiro que terá de se pronunciar quanto à liberdade desses mesmos cidadãos. Penso que houve algum reconhecimento disso mesmo, quando para a colocação em alguns tribunais, pelo menos de Lisboa e Porto, se considerou, que o exercício da função de juiz de instrução deveria exigir o preenchimento de alguns requisitos específicos para a poder exercer. Nos outros tribunais, nomeadamente ao nível do círculo, são juizes extremamente jovens que estão a exercer essas funções e sempre na perspectiva de amanhã poderem sair dessas funções para ingressar* noutros tribunais". Este magistrado defende, ainda, que o juiz de instrução deveria estar "agregado ao circulo judicial, com funções especificas e com carácter de permanência, situação que apenas poderia ser assegurada com a exigência de outros requisitos para poder ingressar naquelas funções" (J-3).

E, no seu entender, "*o que liquidou um pouco os TIC's, quando eles existiam no antigo Código de Processo Penal, (...) foi também a inexperiência dos juizes que lá estavam. Na maioria daqueles tribunais, exerciam funções juizes contratados. Actualmente, para além dos TIC's que estão criados, existem em muitos círculos, juizes auxiliares afectos exclusivamente à instrução criminal. (...) E o modelo tem funcionado*

mais ou menos. Mas, de facto, existe o problema de os juizes que concorrem para estes lugares terem, geralmente, pouca experiência. São juizes novos, muitos deles concorrem para aqueles lugares por facilidade de instalação geográfica dos círculos para onde pretendem ir. Mas, se avançarmos muito rapidamente para juizes de instrução criminal especializados, corremos o risco de serem lugares pouco apelativos e, portanto, não sei se teremos juizes com experiência e com tarimba suficiente para concorrerem. O que significa, que poderemos ter uma nova reedição dos velhos TIC's de tão má memória. (...) É, por isso, preciso alguma prudência" (J-3).

Também um advogado interveniente naquele painel, considera que o exercício do cargo de juiz de instrução deveria pressupor o exercício prévio da magistratura por determinado número de anos. Considerando, mesmo, "*inconcebível, que o juiz de instrução, que é uma peça fundamental, é a peça chave, que decide, em primeiro lugar, sobre a liberdade das pessoas, possa ser um magistrado em início de carreira. O juiz de instrução deverá estar ao nível de um juiz de círculo. Não se deveria poder aceder directamente ao cargo de juiz de instrução sem ter alguns anos de exercício da magistratura*" (A-2).

No mesmo sentido, um outro Advogado, diz que:

> *"os jovens juizes de instrução criminal que eu conheço, é a primeira oportunidade que têm de uma 'especialização', vêm de uma comarca onde lhes aparece toda a natureza de processos complexos e dizem-me: 'Não tenho tempo para estudar, o que me falta é tempo para estudar as questões'. Porque os primeiros anos são de tremenda investigação e numa comarca do interior, hoje como todos sabemos, colocam-se todos os tipos de questões (...). Talvez a especialização noutras áreas, também para jovens juizes, traga mais esta vantagem e acabe também com esta desvantagem, que é a de termos juizes com mais anos de exercício, numa função importante como é esta" (A-1).*

[153] Ver nota 17.

8. Tribunais de Pequena Instância Criminal

A Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro, já referida, determinou a possibilidade de criação de tribunais de pequenas causas com competência exclusiva ou cumulativa para julgar causas crime a que correspondesse a forma de processo sumaríssimo, recursos das decisões das autoridades administrativas em processo de contra-ordenação, e processos relativos a transgressões puníveis só com pena de multa ou com medida de segurança não detentiva. Na sequência da publicação daquele diploma, e com o objectivo de diversificar os meios de actuação da justiça e o descongestionamento tribunais, foram criados, pelo Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho, os tribunais de pequenas causas de Lisboa, Amadora, Loures, Oeiras, Gondomar, Maia, Porto e Valongo.

Em 1992, a Lei n.º 24/92, de 20 de Agosto alterou a lei orgânica dos tribunais judiciais e, com o mesmo objectivo de diversificação dos instrumentos de celeridade e de eficácia na administração da justiça, criou os tribunais de pequena instância criminal e de competência específica mista, competindo-lhes, em matéria crime, preparar e julgar as causas a que correspondam as formas de processo sumário, sumaríssimo e os processos relativos a transgressões, assim como julgar os recursos das decisões das autoridades administrativas em processo de contra-ordenação. Os juízos de polícia existentes (Lisboa, Porto e Vila Nova de Gaia) foram convertidos, pelo Decreto-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro, em tribunais de pequena instância criminal.

Este diploma previa a existência dos seguintes tribunais de pequena instância criminal em Almada, Lisboa, Porto e em Vila Nova de Gaia; e os tribunais de pequena instância de competência específica mista (cível e crime) em Gondomar, Maia e Valongo. Posteriormente, através do Decreto-Lei n.º 153/95, de 1 de Julho, foram criados os Tribunais de Pequena Instância Mista de Almada e Vila Nova de Gaia, extintos pelo Decreto-Lei nº 186-A/99, de 31 de Maio.

O Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, que regulamentou a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, veio alargar a competência dos tribunais de pequena instância criminal, conferindo-lhes competência para aplicar medidas de coacção especiais (apresentação periódica no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e colocação do expulsando em centro de instalação temporária)

no âmbito do processo de expulsão, assim como para aplicar a própria medida autónoma de expulsão.

A Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais actualmente em vigor), consagra a possibilidade de serem criados tribunais de competência específica, de entre eles, os juízos de pequena instância criminal. O Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio criou os juízos de pequena instância criminal de Lisboa. Posteriormente, foram criados os juízos de pequena instância criminal do Porto, de Coimbra e de Loures.

Hoje, compete aos juízos de pequena instância criminal (antigos tribunais de pequena instância criminal) julgar os crimes acusados sob a forma de processo sumário, abreviado e sumaríssimo, os recursos das decisões das autoridades administrativas em processo de contra-ordenação, no âmbito do processo de expulsão aplicar medidas de coacção especiais (apresentação periódica no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e colocação do expulsando em centro de instalação temporária), assim como a própria medida autónoma de expulsão (Cfr. art. 102º da Lei nº3/99, de 13 de Janeiro e Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 4/2001 de 10 de Janeiro).

9. Os turnos nos tribunais

O problema dos turnos atinge, sobretudo, no âmbito da justiça penal, os processos sumários. Nos termos da Lei de Organização dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro), nos tribunais judiciais de primeira instância organizam-se turnos para assegurar o serviço urgente, previsto no Código de Processo Penal e na Organização Tutelar de Menores, que deva ser executado aos sábados e feriados que não recaiam em domingo. São, ainda, organizados turnos para assegurar o serviço urgente durante as férias judiciais.

Os turnos são organizados pelo presidente do Tribunal da Relação e pelo Procurador-Geral Adjunto, do respectivo distrito judicial, com a prévia audição dos magistrados e, sempre que possível, com a antecedência de 60 dias.

Nas comarcas de Lisboa e do Porto, o serviço de turno aos sábados e feriados (que não recaiam em domingo) funciona com horário igual ao da abertura das secretarias nos

dias úteis. Nas restantes comarcas, o serviço de turno funciona das 9 horas às 12 horas e 30 minutos.

São abrangidos, para efeito da prestação do serviço de turno, os magistrados que exercem funções nos tribunais incluídos na organização dos respectivos turnos, com excepção dos juizes de círculo.

Neste âmbito, um dos problemas, é do conceito de "primeiro dia útil para a apresentação do arguido"[154]. Um magistrado do Ministério Público, chama a atenção para esta questão, lembrando, o que designa de "síndroma de Sacavém":

> *"Quanto ao processo sumário há muita coisa que não corre como devia. Uma delas é o chamado 'síndroma de Sacavém'. A polícia sente-se desmotivada para tentar apanhar as pessoas em flagrante delito, correndo riscos pessoais para, algumas horas depois, ter de soltar os arguidos porque os juizes não fazem logo sumários. Conheço um caso em que os polícias foram chamados para tomar conta de um crime de dano e de ofensas corporais num bar. Quando lá chegaram foram injuriados, ameaçados, mas detiveram o sujeito em flagrante delito para o apresentar a julgamento. Passadas algumas horas tiveram que o libertar com a obrigação de se apresentar no dia útil seguinte. É desprestigiante para a autoridade policial deter um indivíduo por um crime evidente e depois ter de o soltar sem ter ido a julgamento"* (Ent. 1).

Este problema é, também, reconhecido por um juiz entrevistado:

[154] São julgados em processo sumário os detidos em flagrante delito, a cujo crime corresponde em abstracto pena de prisão não superior a 3 anos, quando a audiência se iniciar no máximo de quarenta e oito horas após a detenção, sem prejuízo do adiamento da audiência. Se a detenção ocorrer fora do horário de funcionamento normal da secretaria judicial, a entidade policial que tiver procedido à detenção sujeita o arguido a termo de identidade e residência, liberta-o e notifica-o para comparecer perante o Ministério Público no primeiro dia útil seguinte, à hora que lhe for designada.
A interpretação do que é o primeiro dia útil seguinte à detenção é controversa. Há magistrados que têm entendido que "primeiro dia útil seguinte" será o primeiro dia seguinte de expediente normal da secretaria, não contando para esse efeito, nem os turnos (sábados), nem as férias judiciais. Outros magistrados entendem que será o primeiro dia de serviço efectivo do tribunal em que a audiência de julgamento possa ter lugar (contando para esse efeito os dias de turno). As consequências práticas destas duas interpretações são diversas. A primeira interpretação não permite que o arguido detido entre as 18h de Sexta-feira e as 9h de Sábado possa ser julgado em processo sumário na segunda-feira seguinte (primeiro dia útil), uma vez que foi ultrapassado o prazo de 48 horas, o mesmo acontecendo com as detenções efectuadas durante as férias judiciais, que só deveriam ser julgados quando as férias terminassem.

> *"Os turnos são feitos no tribunal de instrução criminal e, aí, não fazemos sumários porque o tribunal não tem sequer condições para realizar os julgamentos. Quando fazemos turno, temos de assegurar o nosso serviço e o do Tribunal de Instrução Criminal. Naquelas condições, adiamos para Segunda-feira os processos sumários que sejam legalmente possíveis de adiar. Os que nos chegam, e nós não podemos adiar por não se poder cumprir o requisito das 48h, remetemos para processo comum. Normalmente, são os casos em que o suspeito é detido entre as 16h de Sexta-feira e as 9h de Sábado. Nós até já temos um despacho modelo que utilizamos para estas situações"* (Ent. 3).

Um agente policial questiona a forma como os turnos são organizados e a sua implicação no trabalho das polícias:

> *"Eu sou contra os turnos da forma como eles estão estruturados. Acho que não deviam ser escalados para o turno magistrados que não têm contacto com o crime porque não têm sensibilidade, nem experiência para actuar em determinadas situações. Nós temos de 'escolher' os turnos, isto é, só fazemos certas diligências quando sabemos que está lá um magistrado que é sensível às especificidades do crime. O maior problema dos turnos é não haver uma selecção dos magistrados que entram na escala"* (Ent. 7).

E, acrescenta:

> *"Se houvesse um tribunal de turno, para onde fossem escalados juizes com experiência de crime, com competência territorial alargada, acho que seria uma forma eficaz de administrar a justiça. Evitaríamos as notificações quando fazemos as detenções. Detínhamos a pessoa, levávamos o ofendido e/ou as testemunhas e fazia-se logo o julgamento. As pessoas sentiam a realização da justiça. Evitaríamos este sentimento de impunidade. Os nossos agentes já não fazem algumas detenções porque sabem que o processo não vai ter seguimento. Assim seria diferente. Se o tribunal decidisse logo, os agentes, quando vão tomar conta de uma ocorrência em que há crimes de ofensas ou de*

injúrias, já poderiam deter a pessoa e apresentá-la logo em juízo, desde que o ofendido mantivesse a vontade de apresentar queixa.

Como já lhe disse, há agentes que não fazem detenções por causa de problemas circunstanciais, preferem fazer o auto de notícia e começar o inquérito. Se houvesse uma resposta célere da justiça, seria um estímulo para aumentar as detenções e a eficácia policial. Por exemplo, nas operações stop muitas vezes os agentes param de fazer a operação, antes da hora, para terem tempo de fazer o expediente. Se houvesse estímulos à eficácia, se nós soubéssemos que aqueles que apanhamos são realmente condenados apanhavam-se muitos mais" (Ent. 7).

Sobre os tribunais de turno, um magistrado do Ministério Público dá-nos conta de algumas tentativas que têm sido feitas para melhorar o sistema e do sucesso da experiência espanhola que poderia motivar uma mudança, em Portugal, nesta matéria:

"Em 89, houve reuniões por causa do problema dos turnos. Pretendia-se estudar o que os turnos necessitavam e criar as condições, materiais e humanas, para se conseguir avançar um pouco. O Sr. Director-Geral disponibilizou-se para estudar algumas das questões, designadamente as relacionadas com os funcionários. Mas, isto não teve continuidade porque custava dinheiro e não havia. Depois, punha-se, também, o problema dos senhores juizes que não concordavam com a organização dos turnos e ficou o MP com os turnos na mão, ficou com os presos na mão, muitas vezes sem nada, muitas vezes até sem as chaves do palácio para poder entrar. Em 90, a convite do Procurador-Geral de Espanha, o Dr. Cunha Rodrigues deslocou-se lá e uma das questões analisadas foi, precisamente, a questão dos turnos, como é que se fazia em Espanha. Nós estávamos interessados em saber porque é que as coisas lá funcionavam e cá não. Em Portugal levantava-se o problema da violação do princípio da igualdade, mas o que se constatou foi que o que para nós era um grande problema, lá não havia problema nenhum. O que é que eles tinham feito? Tinham arranjado umas instalações, quase um hotel, e os magistrados que quisessem, ficavam lá. A pessoa se quisesse pernoitar,

pernoitava, se fosse, por exemplo, uma senhora que tinha uma filha, podia levar a criança, tudo isto perfeitamente separado daquilo que era a parte do tribunal, e funcionava 24h sobre 24h. E eu perguntei 'mas isso funciona? E as pessoas aderem?' e responderam-me: 'às vezes, querem eles próprios ser escalados para o tribunal de turno'. Além disso, o trabalho era pago razoavelmente bem. Este projecto funcionava nas grandes cidades. A questão é porque é que no nosso país não funciona? Porque existem tantos problemas? Ainda estou para saber... Não sei porque é que não há-de funcionar. Lá as pessoas pretendiam fazer os turnos, trocavam até com os colegas para fazer os turnos, não sei se era só pelo que ganhavam... não faço ideia. Nunca ninguém levantava qualquer problema, e era muito mais alargado. Aqui não se conseguiram implementar os tribunais de turno. É aquilo que se chama uma disfunção do sistema. Não funcionam" (Ent. 8).

10. Conclusões

1. Os programas de reforma da justiça penal em diferentes países da Europa têm vindo progressivamente a dar especial importância a medidas relativas à racionalização da administração e gestão do sistema judicial e a medidas dirigidas a uma melhor eficiência da estrutura judiciária. No caso da justiça penal, os Estados, um pouco por todo o lado, vêm procedendo à reorientação e adaptação das estruturas e das formas organizacionais da justiça aos novos contextos sociais e às particularidades da criminalidade. Em Portugal, foram, também, introduzidas algumas reformas na justiça penal com incidência na sua estrutura organizacional. Destaca-se, entre outras, a criação dos departamentos de investigação e acção penal (DIAPs) e a nova Lei de Organização da Investigação Criminal.

2. A Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto) teve como principais objectivos clarificar, racionalizar e operacionalizar a organização da investigação criminal. Para a prossecução daqueles objectivos, a lei enuncia três medidas principais: a delimitação da competência genérica dos órgãos de polícia criminal (Polícia Judiciária, Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública), a criação do Conselho Coordenador dos órgãos de polícia criminal e a definição

dos conceitos de autonomia técnica e táctica das polícias na actividade de investigação. A Polícia Judiciária que, até à entrada em vigor da lei, era o órgão de polícia criminal a quem era delegada a investigação da grande maioria da criminalidade passou a ter competência reservada para a investigação da criminalidade mais grave, ficando para a Guarda Nacional Republicana e para a Polícia de Segurança Pública a investigação criminal dos processos relativos à chamada pequena e média criminalidade.

3. Um dos principais problemas levantados no âmbito da execução da Lei de Organização da Investigação criminal prende-se com o alargamento das competências de investigação criminal da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública. Para a generalidade dos magistrados e advogados entrevistados, àqueles órgãos de polícia não foi dada formação prévia que lhes permitisse recepcionar, com eficácia, as novas competências. São-lhes apontadas fortes lacunas de formação em matéria de investigação criminal, o que, segundo os nossos entrevistados, contribui para a excessiva burocratização da investigação criminal. Dada a recente entrada em vigor desta lei, não existem, ainda, dados que permitam uma avaliação detalhada do desempenho daqueles órgãos de polícias. Esta é, no entanto, uma questão que deve merecer especial atenção.

Como mostrámos no relatório "*As reformas processuais e a criminalidade na década de 90 - as formas especiais de processo e a suspensão provisória do processo: problemas e bloqueios*", a grande maioria dos processos crime denunciados, acusados e julgados nos tribunais portugueses integra a chamada pequena e média criminalidade, o que significa que é a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública quem tem competência para sua a investigação. Também naquele relatório mostrámos que é, em regra, longa a duração da investigação criminal, mesmo nos chamados crimes de "investigação estática", isto é, crimes sem necessidade de realização de diligências de investigação com vista à sua acusação, como é o caso de crimes de emissão de cheques sem provisão e de condução sem habilitação legal e sob o efeito do álcool. É, por isso, fundamental que aqueles órgãos de polícia disponham de mecanismos e estruturas que evitem a emergência de mais bloqueios e problemas na realização da investigação criminal. Para responder, com eficiência e eficácia, ao novo contexto social e legal da

investigação criminal, é essencial que se dê especial atenção à formação dos agentes policiais, quer à formação inicial, quer à formação permanente.

4. Uma das inovações da Lei de Organização da Investigação Criminal foi a criação, a nível nacional, do Conselho Coordenador dos órgãos de polícia criminal. A este Conselho foi atribuída competência, designadamente para dar orientações aos órgãos de polícia criminal no sentido de coordenar a sua actuação e de garantir a adequada coadjuvação das autoridades judiciárias; solicitar ao Procurador-Geral da República a adopção das providências que se revelem adequadas a uma eficaz acção de prevenção e investigação criminal; e definir metodologias de trabalho e acções de gestão que favoreçam uma melhor coordenação e mais eficaz acção dos órgãos de polícia criminal nos diversos níveis hierárquicos. Alguns dos nossos entrevistados levantaram dúvidas quanto ao eficaz funcionamento daquele Conselho.

A área da investigação criminal é uma área que, como facilmente se compreende, não deve funcionar de forma estanque. Há vários exemplos na experiência comparada que mostram que o aprofundamento dos mecanismos de interacção e de cooperação entre as polícias nos diferentes domínios e o desenvolvimento de formas que permitam uma visão integrada da criminalidade e das instituições que a combatem aumentam a eficácia na sua prevenção e combate. Um mau exemplo da excessiva "sectorização" do sistema é a informatização das organizações de investigação criminal. Como já escrevemos, parece-nos uma forte irracionalidade que se despenda recursos no desenvolvimento de programas informáticos que não sejam compatíveis e que não possibilitem o funcionamento em rede de todas as organizações envolvidas na investigação criminal, em especial as polícias e o Ministério Público.

5. As questões de coordenação e articulação colocam-se, também, nas relações entre o Ministério Público e as polícias, em especial no decurso da fase de inquérito. A revisão do Código de Processo Penal de 1987 veio alterar profundamente o papel do Ministério Público em sede de investigação criminal. O Código de Processo Penal define o

inquérito como a fase normal e geral da investigação criminal. A direcção do inquérito cabe ao Ministério Público, assistido pelos órgãos de polícia criminal.

O Estatuto do MP define como órgãos do Ministério Público, a Procuradoria-Geral da República, as procuradorias-gerais distritais e as procuradorias da República. Na sede de cada distrito judicial existe uma Procuradoria-Geral Distrital, dirigida por um Procurador-Geral-Adjunto. Às procuradorias-gerais distritais compete, designadamente a promoção da defesa da legalidade democrática; a direcção, coordenação e fiscalização da actividade do Ministério Público no distrito judicial; a emissão de ordens e instruções a que deve obedecer a actuação dos magistrados; e a coordenação da investigação e a fiscalização da actividade processual dos órgãos de polícia criminal.

As procuradorias da República existem nas comarcas sede dos círculos judiciais, podendo, todavia, existir, uma ou mais procuradorias da República, nas comarcas sede de distrito judicial. Compete, em especial, às procuradorias da República dirigir, coordenar e fiscalizar a actividade do Ministério Público na área do respectivo círculo judicial ou nos tribunais e departamentos em que superintendam. As procuradorias da República são dirigidas por um procurador da República, podendo ser nomeados, nos tribunais e departamentos onde haja mais de um procurador, procuradores da República com funções específicas de coordenação.

6. No que diz respeito à investigação criminal, a Lei n.º 60/98 (actual Estatuto do Ministério Público) criou o Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP) e regulamentou os Departamentos de Investigação e Acção Penal (DIAPs).

O DCIAP é um órgão de coordenação e de direcção da investigação e de prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade que exige uma actuação coordenada, ou uma direcção centralizada da investigação, quer pela sua gravidade, dispersão territorial ou complexidade de investigação. É constituído por um Procurador-Geral Adjunto, que o dirige e por procuradores da República. A competência do DCIAP encontra-se definida no artigo 47º do Estatuto do MP. O nº1 daquele normativo enumera um conjunto de crimes, como, por exemplo, branqueamento de capitais, corrupção, peculato e participação económica em negócio, relativamente aos quais

compete ao DCIAP a coordenação e a direcção da investigação. O DCIAP passa a ter competência para dirigir o inquérito e exercer a acção penal, relativamente aos crimes indicados no nº1, quando a actividade criminosa ocorrer em comarcas pertencentes a diferentes distritos judiciais; ou, através de prévio despacho do Procurador- Geral da República, quando, relativamente a crimes de manifesta gravidade, a especial complexidade ou dispersão territorial da actividade criminosa justificarem a direcção concentrada da investigação.

7. Existe um departamento de investigação e acção penal (DIAP) na sede de cada distrito judicial. Têm competência para dirigir o inquérito e exercer a acção penal por crimes cometidos na área da comarca, e relativamente aos crimes graves e complexos, os crimes previstos no artigo 47º nº1 do Estatuto do Ministério Público, quando a actividade criminosa ocorrer em comarcas pertencentes a diferentes círculos do mesmo distrito judicial. A lei prevê, ainda, a possibilidade de o procurador-geral distrital atribuir ao DIAP a competência para dirigir o inquérito e exercer a acção penal quando, relativamente a crimes de manifesta gravidade, a complexidade ou dispersão territorial da actividade criminosa justificarem a direcção concentrada da investigação.

Actualmente existem, formalmente, em todo o território nacional, quatro DIAPs. O novo Estatuto, consagrou, contudo, a possibilidade de serem criados DIAPs em comarcas de elevado volume processual (comarcas que registem entradas superiores a 5000 inquéritos por ano e em, pelo menos, três dos últimos cinco anos judiciais). Apesar de ainda não terem sido formalmente criados outros DIAPs, o MP, no que respeita à investigação criminal, encontra-se estruturado daquela forma em várias outras comarcas.

8. No que respeita à investigação criminal, a estrutura e funcionamento do Ministério Público não é uniforme em todo o país. A primeira divergência resulta do facto de existirem, ou não, DIAPs. A segunda decorre da heterogeneidade na estrutura e no funcionamento interno dos DIAPs. Cada DIAP funciona com regras próprias, diferente organização de recursos humanos e materiais e diferentes métodos de trabalho. Por exemplo, os DIAPs de Lisboa e Porto estão organizados em secções de competência

especializada e secções de competência genérica. Mas, a organização interna dos outros DIAPs não reflecte o mesmo modelo estrutural.

Considerando que é fundamental que as estruturas sejam suficientemente flexíveis para se adaptarem às suas necessidades, os agentes judiciais entrevistados defendem, em geral, que os DIAPs aumentam a eficácia do MP no que respeita à investigação criminal, devendo, por isso, serem avaliadas e seleccionadas novas comarcas para a criação e instalação daqueles organismos.

9. No domínio da investigação criminal, uma segunda questão levantada vai no sentido da necessidade de um maior activismo do MP na execução do inquérito. Considera-se, por um lado, que o MP deve definir e executar, sobretudo a nível de cada procuradoria, com mais rigor e eficácia, uma política e uma estratégia globais de investigação e de acção penal; e, por outro, que é fundamental aprofundar os mecanismos existentes de articulação com as polícias e criar outros que permitam o aprofundamento dessa articulação.

São vários os exemplos apontados de situações de forte desarticulação e de desempenhos desiguais no funcionamento interno do MP a que é fundamental por cobro, como é o caso do uso das formas de processos especiais ou a ausência de contacto entre os magistrados a exercer funções nas diferentes fases do processo (inquérito, instrução e julgamento).

10. A articulação entre os órgãos de polícia criminal e o MP tem sido objecto de diversas circulares da PGR. A última, com data de 11 de Março de 2002, define, no novo contexto legal, as linhas gerais da intervenção do MP no inquérito e a sua articulação com os órgãos de polícia criminal. Da nossa investigação resulta, contudo, que há uma grande heterogeneidade de procedimentos na gestão do inquérito por parte do Ministério Público e, consequentemente, na articulação entre os magistrados do MP e as polícias. Há, por exemplo, magistrados que fazem uma delegação genérica da competência de investigação nos órgãos de polícia criminal; enquanto que outros apenas delegam actos isolados de investigação. Há, ainda, quem acompanhe passo a passo as diligências de inquérito e,

sempre que tal se justifique, participe na sua execução; enquanto que outros magistrados se limitam a esperar pelo relatório das polícias.

Os magistrados do Ministério Público entrevistados consideram, em geral, que não basta definir os termos daquela articulação através de uma circular, mas que é fundamental promover, entre outras medidas, mais espaços de debate, de reflexão interna e mais formação. Salvaguardando o total respeito pelo princípio da autonomia do magistrado no exercício da sua função, defendem a promoção de uma coordenação mais dinâmica, mais solidária, mais articulada e mais coesa ao nível de cada procuradoria.

11. No que diz respeito às procuradorias distritais, os magistrados do MP entrevistados reconhecem que, embora o novo Estatuto do Ministério Público tenha atribuído mais competências de coordenação às procuradorias distritais, não é suficiente para as dinamizar. Apesar dos poderes que a lei lhes confere, os procuradores distritais sentem-se muito limitados no exercício da sua função de coordenação. São apontados vários exemplos, como a impossibilidade de seleccionarem os magistrados a exercerem aí funções ou as dificuldades de acesso aos relatórios da inspecção.

Considera-se, contudo, que o principal problema de coordenação do Ministério Público se situa ao nível das estruturas intermédias - as procuradorias - e decorre dos critérios que presidem ao recrutamento interno dos procuradores, que não têm em conta critérios de competência específica para o exercício de uma função de coordenação.

Os magistrados entrevistados, entendem, por isso, que é necessário alterar algumas características estruturais do sistema judicial, como é o caso da definição dos critérios, quer para o recrutamento interno, quer no que se refere à progressão na carreira, considerando-os factores fortemente decisivos para a dinamização e a eficácia da coordenação do Ministério Público.

12. A questão do recrutamento interno foi, também, a principal questão levantada em matéria de instrução criminal. Para a maioria dos magistrados, intervenientes no painel, as competências que a lei confere aos juizes de instrução são instrumentos essenciais para

o eficaz funcionamento do sistema de garantias e de direitos fundamentais dos cidadãos, consagrados na Constituição e no ordenamento jurídico penal. Por isso, o recrutamento interno destes magistrados deveria obedecer a critérios que tivessem em conta a essencialidade daquelas funções, o que, a avaliar pela opinião daqueles agentes judiciais, não estará a acontecer. A opinião generalizada é que são funções que estão a ser exercidas por juizes jovens, em início de carreira; devendo sê-lo, dada a sua natureza, por juizes mais experientes, com mais anos do exercício da magistratura. Alguns magistrados defendem, ainda, a especialização da função.

13. Atendendo às características da criminalidade dominante na fase de julgamento - pequena e média criminalidade -, como já demonstrámos no relatório "As reformas processuais e a criminalidade na década de 90", uma parte muito significativa dos crimes poderia ser acusada sob uma das formas de processos especiais previstas no Código de Processo Penal. Neste quadro, assumem especial importância os juízos de pequena instância criminal com competência para julgar os crimes acusados sob a forma de processo sumário, abreviado e sumarissímo. Em algumas comarcas, onde não existem aqueles juízos, verificam-se dificuldades na marcação de julgamentos dos processos abreviados, o que é apontado como um dos bloqueios à utilização desta forma de processo. Para o tratamento célere e eficaz da pequena e média criminalidade mostra-se importante alargar a criação daqueles tribunais de competência específica a outras comarcas.

14. Ainda na fase judicial, uma segunda questão prende-se com os turnos que, no âmbito da justiça penal, atinge os processos sumários. Nesta matéria, uma das questões que urge resolver, eventualmente, por via legislativa, é a clarificação do conceito de "primeiro dia útil" para a apresentação, à autoridade judicial, do arguido detido em flagrante delito, quando a detenção ocorra fora do horário do funcionamento normal da secretaria judicial. O regime jurídico vigente e as divergências de interpretação das normas jurídicas que regulam, em geral, esta matéria "atiram" para o processo comum, mais complexo e mais moroso, muita da criminalidade que rapidamente poderia sair do sistema de justiça, com muito menos custos, quer económicos, quer sociais, mas que, num claro desperdício de recursos humanos e materiais, aí se mantém.

Capitulo IV

A reforma da organização judiciária – o olhar e o discurso dos operadores judiciários

1. Introdução

No presente capitulo procede-se a uma análise do discurso dos participantes no painel realizado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ) subordinado ao tema: "Organização Judiciária: passado, presente e futuro, com juizes, magistrados do Ministério Público, advogados e dirigentes dos serviços centrais do Ministério da Justiça[155].

Este trabalho analítico permite-nos apurar as opiniões dominantes e dominadas, os consensos e os dissensos, a unanimidade e a pluralidade de opiniões dos vários intervenientes no painel, dentro da profissão a que pertencem e da entidade que representam e entre todos os participantes.

Procura-se deste modo enunciar os problemas diagnosticados e a reflexão dos participantes, na busca de uma melhor compreensão das tensões em debate sobre a reforma da organização judiciária.

A elaboração deste capitulo não contempla, naturalmente, o olhar, o discurso e as opiniões dos autores deste relatório, mas pretende unicamente conduzir-nos pelo olhar e o discurso dos operadores judiciários sobre o tema em análise. Limitar-nos-emos a sistematizar o discurso proferido sobre as diversas questões abordadas, de modo a que se

[155] O painel realizou-se no dia 22 de Junho, no CES e foi moderado por João Pedroso, Conceição Gomes e António Casimiro Ferreira. No painel participaram magistrados, advogados e representantes do Ministério da Justiça, tendo todos funções de representação institucional das magistraturas a que pertencem ou enquanto dirigentes nacionais ou locais, da Ordem dos Advogados, das associações de representação profissional ou das direcções-gerais do Ministério da Justiça.
No painel participaram os Doutores Ana Mafalda Almeida, António Silva, Arménia Coimbra, Arménio Sottomayor, Azevedo Mendes, Castro Martins, Graça Fonseca, José da Silva Ponte, Laurentino Marteleira, Lopes do Rego, Mário Mendes, Paulo Correia, Pedro Ribeiro, Soreto de Barros, Raul Esteves.
No presente relatório os participantes no painel não são identificados nominalmente, mas por referência ao seu estatuto profissional, mais um número que diferencie o autor de intervenção. Assim: juiz - MJ; Magistrado do Ministério Público – MP; Advogado – A; dirigentes do Ministério da Justiça - MJ.

possam, sobre cada um desses pontos, comparar as diversas opiniões e olhares dos operadores judiciários.

Este objectivo levou-nos a estruturar o debate em torno de cinco temas de discussão. O primeiro, incidiu sobre a definição da célula matriz da organização territorial de justiça, ou seja, sobre o passado, o presente e o futuro, da comarca, do circulo e do distrito judicial e da política da sua criação, extinção, eliminação ou agregação. Em segundo lugar, debateu-se o papel da desjudicialização, em geral, e, em especial, do impacto da eventual generalização dos Julgados de Paz na reforma da organização judiciária.

O terceiro tema de discussão abordou os problemas e as soluções da especialização nas jurisdições especializadas e nos tribunais de competência especifica. Em quarto lugar, reflectiu-se sobre a organização dos Tribunais Superiores e da necessidade de um segundo grau de jurisdição, em matéria de facto. Por último, em quinto lugar, abordou-se a organização interna dos tribunais judiciais de primeira instância, designadamente a organização do apoio à decisão judicial, a gestão dos tribunais e as funções que devem caber ao juiz presidente, ao secretário-judicial e ao administrador do tribunal[156].

2. A organização territorial da justiça: o passado, presente e futuro da comarca, do circulo e do distrito judicial

2.1. A extinção e agregação de comarcas

A comarca e o distrito judicial, como já analisamos nos capítulos primeiro e segundo são, desde tempos de que não há memória, a base da organização do poder judicial. No entanto, é hoje um tema recorrente do debate político-legislativo a constatação de que há tribunais de comarca que não têm trabalho suficiente na circunscrição judicial para lá manter um juiz, um magistrado do Ministério Público, um secretário e os funcionários necessários para o funcionamento de uma secção central e de uma secção de processos[157].

[156] No painel debateu-se, ainda, a organização judiciária da justiça criminal, designadamente, da investigação e dos juízos de instrução, que não analisámos neste capitulo, dado que a organização judiciária penal é tratada autonomamente no capitulo anterior.
[157] Nesse sentido, ver os capítulos primeiro e segundo deste relatório.

Um Magistrado judicial participante no painel defende que se encare a extinção das comarcas com pouca procura, propondo uma solução de fusão/agregação jurídica e manutenção em funcionamento dos dois tribunais de comarca enquanto espaços físicos de justiça:

> *«Eu penso que há que encarar a extinção dos tribunais objectivamente, há o constrangimento político (...) Monção Melgaço, são dois tribunais que provavelmente não se justifica que continuem os dois, mas poderiam se extinguir as duas comarcas e passava-se a chamar o Tribunal de Monção-Melgaço, em vez do Tribunal de Monção e o Tribunal de Melgaço, e ultrapassava-se o constrangimento político.*
>
> *Há outras situações, por exemplo: Ponte da Barca e Arcos de Valdevez, são dois tribunais que estão a menos de 20 KM um do outro. Arcos de Valdevez tem muito que fazer, tem trabalho para um juiz e meio, Ponte da Barca tem trabalho para meio juiz, se juntassem os dois e a distribuição dos processos fosse total, podia-se manter as duas sedes nos tribunais, um juiz em cada, mas para a mesma comarca, os processos entrariam na mesma central de distribuição e seriam distribuídos para uma ou para outra. É outra perspectiva de flexibilidade, que tem que ser encontrada na organização disto. Portanto, os modelos não podem ser rígidos, tem que partir de uma base, mas depois tem que haver pontos de flexibilidade». (MJ - 1)*

Acrescenta, ainda, que actualmente esse processo já está em curso através da agregação de comarcas por portaria e por deliberação do Conselho Superior da Magistratura:

> *«(...) agregações de comarcas, quer dizer, neste momento, há um conjunto de comarcas agregadas por portaria, mas há um conjunto de comarcas agregadas por deliberação do Conselho, na medida em que são acumulações que se mantêm à muitos anos e que vão sendo mais ou menos geridas, num ano a acumulação faz-se com o tribunal limítrofe x e no ano seguinte para aliviar um pouco o outro, passa a ser sacrificado o ao lado, mas quer dizer, há mais*

flexibilidade do que as agregações por portaria, mas há uma agregação de certa forma». (MJ - 1)

2.2. O desdobramento ou a criação de distritos judiciais: o caso do Tribunal da Relação de Guimarães

A propósito da alteração do distrito judicial, debateu-se o caso do Tribunal da Relação de Guimarães. Um magistrado do MP, não vê qualquer interesse em manter o Distrito Judicial do Porto com dois Tribunais da Relação, questionando a situação da manutenção do Distrito Judicial do Porto com a dimensão actual.

«Eu admito, que a Relação de Guimarães que está agora a começar, possa vir a trazer alguma melhoria da justiça. É verdade que à boa maneira Portuguesa, a Relação de Guimarães nasceu "manca", porque, houve por parte do poder político a necessidade de responder à Câmara Municipal de Guimarães, que rapidamente arranjou o edifício, fez as obras e o entregou ao Ministério. (...) A verdade é que o número de recursos penais que estão a entrar na Relação de Guimarães, é muitíssimo grande e o mesmo está a acontecer com os cíveis, isto é, a Relação de Guimarães começa a ficar já acumulada, mesmo com o quadro legal previsto dos 22, um será o presidente da Relação, não tem processos, outro será o presidente da secção criminal, não tem processos e portanto, é um quadro de 20, um quadro de 20, para um volume processual a que vai ser muito difícil responder e ainda por cima, com um volume já acumulado, quando o quadro ficar completo então...

Eu interrogo-me porquê manter o distrito judicial do Porto com a dimensão que tem, quando não há, excepto, na parte social, nenhuma relação da Relação do Porto com a Relação de Guimarães. A Relação de Guimarães, não tem a secção social, portanto, a Relação do Porto ficou com isso e ficou porque, não se justificaria ter na Relação de Guimarães, uma secção social, a secção social do Porto está perfeitamente dimensionada, não dá para dividir. (...)Uma coisa que acabou por depois ser corrigida relativamente ao Ministério Público, na medida em que se conseguiu manter alguma relação entre o Porto e Guimarães, fazendo com que o Sr. Procurador-Geral Adjunto

coordenador da Relação de Guimarães, pertencesse à Procuradoria-Geral Distrital do Porto.

É uma Relação autónoma, embora, o que a lei previu foi que houvesse necessariamente uma diminuição de quadros da Relação do Porto, porque, não se justificaria fazer arrancar uma Relação de novo com um quadro tal como foi previsto e se mantivesse o quadro da Relação do Porto». (MP - 1)

Na prossecução do debate, defende, ainda, que os distritos judiciais do Porto e de Lisboa deviam ser divididos, mas já não o Distrito Judicial de Coimbra e o de Évora.

«Nós podemo-nos interrogar e há muita gente que se interroga, da vantagem da criação das novas Relações. Não falemos da de Faro, a Relação de Évora é a mais pequena Relação e porque é que vai agora desdobrar a Relação de Évora? Mas mesmo em relação à Relação do Porto, que já era uma grande Relação, tem 90 desembargadores e portanto onde é difícil ter uma ideia do que é a jurisprudência da Relação do Porto. Eu penso que já não há jurisprudência de Relação nenhuma, mas não há de certeza da Relação do Porto(...)». (MP - 1)

No mesmo sentido vai a opinião de um magistrado judicial. Assim, há um consenso critico sobre o modo como foi criada a Relação de Guimarães.

«(...) A Relação de Guimarães foi uma péssima experiência, desdobramentos das Relações nunca mais, a de Faro nem pensar. A Relação de Guimarães, na prática é de facto uma Relação, o presidente da Relação de Guimarães, neste momento, tem delegação de competências plenas do Conselho Superior da Magistratura, que equivalem ao do presidente da Relação do Porto, no que toca ao controlo de faltas, de licenças, homologação de mapas de turnos e de férias. Portanto não há diferença nenhuma, a única diferença entre a Relação de Porto e a Relação de Guimarães, neste momento, é que a Relação do Porto tem uma repartição administrativa e a Relação de Guimarães não tem, ou seja, para canalizar todo o trabalho administrativo que esta delegação de competências representa na Relação de Guimarães, é preciso duplicar também

os mecanismos de comunicação entre a Relação de Guimarães e a Relação do Porto.(...) Vantagens da Relação de Guimarães nenhumas, ou seja, neste momento a Relação de Guimarães com o quadro que tem, os juizes desembargadores que lá tem, têm o quíntuplo ou mais do volume dos números de contingentação indicados pelo Conselho». (MJ - 1)

E defende-se a necessidade de criação de uma bolsa de juizes auxiliares para os Tribunais da Relação.

«O quadro vai ficar totalmente preenchido em Setembro, mas o presidente da Relação de Guimarães, já fez notar que não vai chegar e portanto já apela à necessidade de auxiliares e a verdade é que eu comparo, daquilo que começa a ser um principio de flexibilização nos tribunais da 1ª instância, com as bolsas de auxiliares, mas dirige-se totalmente para as Relações, ou seja, não é possível e isso tem que ser criado, deslocar desembargadores onde fazem menos falta para tribunais da Relação onde fazem mais falta. A solução por exemplo para a Relação de Guimarães, se tivéssemos uma bolsa de auxiliares para gerir, ao nível dos Tribunais da Relação, este problema que se gerou agora nestes poucos meses em Guimarães, com o afluxo inesperado de processos, poderia ter sido logo resolvido». (MJ - 1)

No que diz respeito aos distritos judiciais, defende a sua continuação pelo menos a médio e curto prazo, isto é, até onde for possível antecipar as medidas de gestão com alguma eficácia, porque não existem juizes em número suficiente no sistema judicial.

«De maneira que eu penso, que os distritos judiciais devem continuar, não estou a falar do longo prazo, estou a falar no curto e médio prazo, até onde é possível antecipar a medidas de gestão com alguma eficácia e estou a dizer também até onde é possível, porque de facto nós não temos juizes neste momento no sistem». (MJ - 1)

2.3. A falta de juizes e o reordenamento do mapa judicial

A actual falta de juizes vai influenciar o mapa da organização judiciária, o que significa que não é possível criar mais tribunais ou mais juízos se não houver juizes para lá colocar. Todavia, admite existir um problema de racionalização, ou seja, existem tribunais onde há muito que fazer e tribunais onde há pouco que fazer.

> *«O CEJ não nos consegue fornecer o número de juizes que nós precisamos e isso também influi na temática do resenhado do mapa da organização judiciária, ou seja, não é possível criar mais tribunais, mais juízos, realinhar isto tudo, enquanto não houverem mais juizes, porque não tem sentido, estar a criar um tribunal ou mais um juízo, se não houver obviamente juizes para lá colocar. (...) há um problema da racionalização, ou seja, há lugares onde há pouco que fazer e há lugares onde há muito que fazer. (...) mapa dos tribunais (...)». (MJ - 1)*

Consequentemente, coloca-se a questão de se ter de optar entre a racionalidade económica e a necessidade da presença de um juiz, por razões de proximidade da justiça e presença do tribunal, enquanto órgão de soberania.

> *«temos que fazer uma opção, ou seja, criar lugares apenas para desempenhar uma função de soberania, ou seja, a proximidade da administração da justiça junto das populações (...) o próximo ordenamento judicial e uma das opções em cima da mesa justamente porque não temos juizes, será deixar algumas comarcas de primeiro acesso por preencher. Mas quando se colocou a questão de deixar comarcas de primeiro acesso por preencher nos Açores, naquelas comarcas mais pequenas, evidentemente que a função de soberania, estar lá um juiz ou não estar um juiz, veio a questão. Portanto não é possível desligar-se totalmente da presença física de um juiz em determinadas áreas, ainda que elas estejam completamente carenciadas de povoamento suficiente.(...) a comarca, talvez tenha um interesse neste âmbito do exercício da função da soberania». (MJ - 1)*

2.4. O reaparecimento dos Tribunais de Circulo? A criação de varas mistas em círculos de dimensão média

Na opinião de um magistrado, o erro que esteve subjacente à criação dos tribunais de circulo, residiu no facto de se querer abranger todo o território nacional com esses tribunais. Deste modo, entende que se deveria evoluir para um sistema que não fosse uniforme em todo o país, porque só dessa forma o sistema ganharia flexibilidade e não se perderia a cobertura territorial que, do ponto de vista da soberania, é necessária. Assim, defende a reconstrução da fórmula dos círculos, não criando novamente os tribunais de circulo, mas transformando os círculos médios em varas mistas com competências equiparadas às do tribunal de circulo, passando desta forma o circulo a ser o eixo ao nível das comarcas médias, embora mantendo, quer as comarcas, quer os círculos, quer os distritos judiciais.

> *«(...) o circulo, a extinção dos tribunais de circulo, é hoje entendida como um erro por muita gente que pensa nisto e tem que gerir estas coisas. O erro quando se avançou com os tribunais de circulo, foi querer cobrir todo o território com tribunais de circulo. Os tribunais de circulo num sitio funcionavam muito bem e noutro sitio, funcionavam de uma forma perfeitamente caótica. (...) se nós podermos evoluir, hoje, para um sistema que não seja uniforme e igual para todo o pais (...) talvez o sistema ganhasse flexibilidade e não se perdesse a cobertura territorial, que digamos do ponto de vista de soberania, é necessária. Os tribunais de circulo extinguiram-se, o quadro de juizes manteve-se ao nível do circulo, ou seja, ficámos com um quadro dimensionado para um trabalho de certa forma elevado e complexo (...) os juizes de circulo, hoje há a ideia clara, que não têm que fazer e são aproveitados para fazer acumulações em vários sítios. Portanto, se nós conseguíssemos outra vez, reconstruir a formula dos círculos, não desta vez criando os tribunais de circulo (...) mas nos círculos médios transformarmos os círculos em varas mistas, seria provavelmente o ideal. Porque se não for assim, nos tribunais de comarca, que herdaram as cargas processuais que os círculos tinham e entraram de certo modo, numa situação de mau funcionamento, terão que haver novos juízos, ou seja, eu estou falar em*

círculos por exemplo, como o da Figueira e da Anadia, Leiria, Santarém, Tomar, Covilhã, Seia, se fosse possível criar varas mistas aqui, era totalmente desnecessário pensar em criar novos juízos em determinados tribunais, onde já se fazem **...**

(...) como as competências do tribunal de circulo. Só que não chamávamos agora tribunais de circulo, chamávamos outra coisa. Mas o circulo passaria novamente a ser o eixo ao nível destas comarcas médias, mantínhamos as comarcas, mantínhamos os círculos, mantínhamos o distrito judicial, o que é que arrumávamos tudo isto de uma forma melhor». (MJ - 1)

A propósito dos tribunais de circulo, um outro magistrado, critica o facto do legislador aquando da extinção daqueles tribunais, ter também terminado com a obrigatoriedade do juiz se deslocar às comarcas, esquecendo-se desta forma das especificidades dos tribunais de competência especializada e da necessidade da deslocação às comarcas.

«Actualmente há um constrangimento em que o legislador inadvertidamente acabou, com a existência dos tribunais de circulo e com a obrigatoriedade dos juizes se deslocarem às comarcas (...). Actualmente a norma que existe, exige que os julgamentos sejam realizados na sede da respectiva comarca, esquecendo-se da especificidade de alguns tribunais, como os de trabalho e os de família e menores, ou seja, a regra será que o juiz actualmente não se desloque a cada uma das comarcas. A mim parece-me que seria um constrangimento que importava resolver em termos legais a curto prazo e que permitisse exactamente essa flexibilidade de continuar como sucedia anteriormente, que os juizes se pudessem deslocar a essas comarcas». (MJ - 2)

Mas há quem duvide da praticabilidade da proposta:

«Tenho algumas dúvidas sobre a praticabilidade dessas deslocações. Eu não sei se em termos de funcionamento dos tribunais de competência especifica, se será operacional com o volume de serviço, enfim, o tribunal itenerante de comércio, etc.». (MP - 2)

O mesmo magistrado do MP, defende a existência de determinados serviços de assessoria técnica sediados, por exemplo, a nível do circulo e que prestassem a sua cooperação e colaboração, em todos os tribunais que funcionassem nessa área territorial. Houve sempre muita confusão entre circulo e tribunal de circulo e devem ser realidades distintas.

> *«Uma das ideias base que estava subjacente ao circulo judicial era esta: é que uma coisa é o tribunal de circulo, outra coisa é eventualmente a existência de uma série de serviços de assessoria do tribunal, que estariam sediados no circulo e que não eram privativos do tribunal de circulo. Eu penso que houve sempre uma certa confusão entre circulo e tribunal de circulo, que levou a matar ambos, com base na inoperacionalidade do segundo.(...) Há determinados serviços de assessoria técnica que poderiam estar sediados num circulo e que serviam a todos os tribunais que tivessem a sua jurisdição nessa área». (MP - 2)*

Um advogado referiu mesmo que não era contra os tribunais de círculo, mas sim que o tribunal do seu círculo não ficasse sedeado na comarca onde tem escritório, por ser a comarca com mais movimento processual.

3. Os caminhos da desjudicialização: que futuro para os Julgados de Paz?

Verifica-se um certo consenso relativamente à criação de instâncias não judiciais para a pequena litigiosidade. A Ordem dos Advogados apoia entusiasticamente a criação de Julgados de Paz desde que não se exclua a participação de advogados.

> *«Entendemos nós, a Ordem dos Advogados (...) é incentivar, estimular a criação dos julgados de paz (...) por todo o pais.*
>
> *(...) As actuais que tem, nomeadamente em matérias de pequenos conflitos e conflitos de consumo, conflitos de vizinhança, do ambiente. Como estão, com a participação dos advogados, ou seja, sem excluir a participação dos advogados nos julgados de paz, julgados de paz com magistrados não togados.*

*Agora **...** achamos que de certa forma, é o principio da autonomia da vontade privada ao nível da resolução de litígios, que virá no futuro a fazer com que o sistema possa melhorar». (A - 1)*

No mesmo sentido um magistrado do MP.

«Os julgados de paz, eu pessoalmente entendo que de facto a ideia é desejável, mas em termos não de substituição dos tribunais, mas de permitir o controlo efectivo de matérias que normalmente não chegam ao tribunal.

Agora mais uma vez eu tenho as maiores dúvidas que a lei que regula processualmente os julgados de paz, seja operacional.

De facto é uma necessidade haver formas adequadas de resposta para a pequena litigiosidade. De facto, nós não podemos enfim matar moscas com caçadeiras, portanto um pequeno conflito de vizinhança, um problema de águas, etc., não vamos tratá-lo de facto com todos os requisitos processuais perante o juiz. Agora não sei se a alternativa encontrada em concreto, será totalmente satisfatória». (MP - 2)

Todavia, há quem levante sérias dúvidas no que concerne à operacionalidade da lei processual que os regula, defendendo que uma das alterações a introduzir neste âmbito seria a simplificação processual. Tal facto, deve-se à existência das figuras dos pré-mediadores e dos mediadores. Questiona-se mesmo se não deveria ser o próprio juiz de paz a fazer a tentativa de conciliação. Considera ainda criticável a forma de recurso prevista para este meio não jurisdicional, uma vez que a lei não especifica se aquele abrange ou não a matéria de facto.

«O processo nos julgados de paz é mais complicado que um processo sumarissimo, digamos assim, nomeadamente aquela ideia dos mediadores e pré-mediadores, é obviamente impraticável. Achei perfeitamente insólito na lei dos julgados de paz, que haja primeiro uma pré-mediação, em que se pergunta às partes se estão dispostas a aceitar a conciliação ou não, mas depois o pré-mediador fica impedido de funcionar como mediador. (...) Não seria mais lógico que o profissional que tem o primeiro contacto com as partes e que

averigua da disponibilidade delas para a conciliação, que fosse esse profissional a fazer depois a conciliação.

(...) era preferível o processo começar perante o juiz, do que começar perante uma entidade não jurisdicional, não profissionalizada, mas depois na maior parte dos casos, vai haver eventualmente um recurso para o juiz que não está regulado em termos formais.(...) se o valor da causa ultrapassar metade da alçada da comarca, há recurso para a comarca, sem que a lei especifique, se abrange a matéria de facto se não abrange. (...) Não sei até que ponto é que não poderia ser o próprio juiz de paz que fazia a tentativa de conciliação, não sei se justificará termos 3 entidades a intervir no processo: o pré-mediador que faz a primeira abordagem; o mediador que faz a tentativa de conciliação, depois o juiz que julga e eventualmente um quarto juiz da comarca que julga o recurso, se o valor da causa for superior a metade da alçada da comarca.(...)Portanto, é evidente que com um esquema complicado até este ponto, o que é que vai acontecer? Ele vai bloquear rapidamente, desde logo pelos tais constrangimentos financeiros, se já não havia dinheiro pelos vistos para pagar aos mediadores e pré-mediadores dos quatro julgados de paz experimentais, é evidente que não vai haver dinheiro para pagar às centenas de profissionais que iriam actuar em todo o pais». (MP - 2)

A frustração relativamente aos Julgados de Paz é partilhada por Magistrados Judiciais e do MP:

«De facto, o processo dos julgados de paz não me parece suficientemente simplificado e não sei se será isso de algum modo que justifica, o carácter de aparente frustração que a experiência representou. Vi à dias anunciado, que houve cento e tal processos, até agora nos julgados de paz. Com esse número de processos então qualquer tribunal funcionaria em termos perfeitos, sem qualquer problema. (...) num período de constrangimentos orçamentais, não sei até que ponto será possível multiplicar esta estrutura por todo o pais. Uma coisa é criar um julgado de paz experimental numa freguesia de Lisboa, outra coisa é criar julgados de paz que vão cobrir todo o pais por igual,

especialmente com esta estrutura, a meu ver, desnecessariamente complicada». (MP - 2)

e considera-se que poderá ser um investimento caro.

«Eu creio que neste momento, todos partilharam da constatação de facto: é que há constrangimentos orçamentais, ou seja, não é possível multiplicar os julgados de paz, cem por mil cobrindo o território todo, se houver constrangimentos orçamentais e se isso implicar uma retirada de apoio à organização judicial que existe já no terreno, não é possível». (MJ - 1)

4. A especialização (jurisdições especializadas e competência especifica): problemas e soluções

4.1. A opinião dos advogados

A Ordem dos Advogados e no que concretamente diz respeito à questão da especialização, defende a criação de tribunais de competência especializada. No entanto, considera que esta medida não deverá prosseguir sem a realização de um estudo em cada distrito judicial para aferir da viabilidade ou não da manutenção do tribunal de comarca, da criação de um tribunal de competência especializada ou de um julgado de paz e da consequente extinção do tribunal de comarca respectivo.

«Somos também adeptos de incentivar a criação de tribunais, por todo o pais, de especialização. Não de competência específica, mas de especialização, por todo o pais. É uma boa experiência.

Digamos, essa organização territorial, poderá subsistir ou não. Em todos os distritos judiciais poderá não se justificar, teremos que fazer um estudo. Cito o caso da Pampilhosa da Serra em que entram 14, 15 acções cíveis, 10, 15, 20 acções penais por ano. É obvio, são tribunais de comarca e já falamos sobre isso, os tribunais de comarca extingui-los é muito difícil. Justificar-se-á apenas um julgado de paz ai? Depois de um estudo ficaria o julgado de paz e não

ficaria um tribunal de comarca, como é assim chamado. Mas acho que estes dois pontos prévios é que depois determinaram a organização territorial.

(...) eu concordo que se faça um estudo das áreas da competência especializada que são necessárias em cada circunscrição geográfica. Não disse que tem que haver Família, em cada circunscrição, provavelmente em Coimbra, hoje justifica-se um tribunal especializado de comércio, porque as falências nesta última década têm sido inúmeras e talvez daqui a 10 anos já não se justifique, porque acabaram, acabou a industria por hipótese. Mas isso era uma questão a estudar.

(...) todos nós precisamos de uma especialização, estou convicta todos melhoraremos a justiça, desde os funcionários judiciais, como disse e bem, até aos advogados, todos seremos melhores.

(...) a especialização é para todos nós, é o caminho da sociedade, é natural. Eu ficava mais tranquila se estivesse em Lisboa numa grande sociedade, onde pudesse agrupar-me e ser especialista naquilo que gosto de fazer e os juizes também, concerteza que julgam muito melhor e mais tranquilamente, podem não julgar mais sabiamente.

(...) Eu hoje vejo que, por exemplo, os DIAP's e o Ministério Público, estão melhor, muito melhor com melhor trabalho, na especialização dos processos crimes. Em Coimbra, é a minha experiência só, à uns anos atrás, uma questão de Direito do Ambiente não era tratada como é hoje, por exemplo, já há 2 ou 3 magistrados em Coimbra que só fazem aquela área do Direito do Ambiente». (A - 1)

Um outro advogado entende que deveriam ter a faculdade de em casos pontuais se deslocarem às comarcas, porque, em sua opinião, o problema da justiça tem a ver essencialmente com a dignidade da causa, residindo a solução num sistema unitário. Propõe ainda a criação de tribunais de competência intermédia ou o alargamento territorial dos tribunais de competência especializada de forma a abranger as pequenas comarcas. Neste contexto, refere:

«(...) entendo que também deveria haver a possibilidade aumentar o número de tribunais de competência especializada, mas com a faculdade desses tribunais de competência especializada, em casos pontuais, poderem deslocar-se às comarcas, porque o problema da justiça não é só números, tem que ver principalmente com a dignidade da causa. A competência especializada também tem a ver com isso, em dar-se uma resposta mais satisfatória e adequada aos cidadãos que procuram a justiça. É que se num tribunal de família existe o apoio de psicólogos ou de outras entidades, digamos, exteriores ao tribunal mas a que os magistrados cada vez com mais frequência vão recorrendo, porque é que um divórcio que corre em Vouzela ou em Oliveira de Frades, já isso não existe, já isso não é possível, porquê? Porque é que não se alargam as áreas destes tribunais de competência especializada ou se criam uns tribunais intermédios de forma a abranger também essas áreas? Porque eu defendo que acima de tudo devemos, neste campo, caminhar para o sistema unitário, isto é, para qualquer pessoa o que interessa é a dignidade da causa, sem estarmos de forma excessivamente gravosa a onerar o Estado com isso». (A - 2)

4.2. A opinião dos magistrados:

Para um magistrado judicial, e no que a esta matéria diz respeito, a competência dos tribunais especializados deveria ser superior à do circulo judicial, podendo mesmo abranger várias círculos. Afirma que este modelo de tribunal não pode, em caso algum, ser rígido, tendo em conta as vicissitudes verificadas em cada comarca.

«Pode haver tribunais especializados, por exemplo tribunais de comércio, que ultrapassem as barreiras do circulo e que tenham umas comarcas de um circulo e outras comarcas de outro circulo e portanto o modelo do circulo não é rígido, estou até a pensar por exemplo no caso de Leiria, a zona de Leiria, Marinha Grande, Porto Mós, Alcanena, que tem uma grande concentração de procura desse nível de processos e um número enorme de processos de recuperação de empresas e falências, que criou um tribunal de comércio, que

abrangesse essas áreas, abrangendo eventualmente, comarcas de dois ou três círculos. Isto também não pode ser rígido.

O modelo também não pode ser único, ou seja, se em Coimbra o Tribunal de Família funciona bem, o de Aveiro provavelmente já é um erro, porque, o conjunto de processos que ali está concentrado, dividido pelos juízos cíveis, acrescentando mais um juízo cível, provavelmente seria melhor e seria melhor criar um tribunal de comércio do que criar um tribunal de família (...)». (MJ - 1)

Quanto à questão da especialização na magistratura, não considera fundamental a especialização dos juizes, neste sentido afirma até que com a especialização o magistrado perde a visão interdisciplinar, ou seja, deixa de acompanhar as diversas jurisdições relativamente às quais não está em contacto. Assim entende:

«(...) os tribunais para serem especializados não precisam que o juiz necessariamente seja especializado, ou seja, toda a unidade de desempenho (...) mas até acho demasiado 6 meses para um juiz se adaptar a um tribunal de competência especializada e de facto, só vejo vantagens na jurisdição laboral por exemplo, que um juiz venha da área do cível. Eu estive num tribunal de trabalho nos últimos 2 ou 3 anos e de facto a minha formação cível, contribuiu bastante para abordar as questões que me eram colocadas e acho que todos deviam passar pela jurisdição cível e saber o máximo desta.

Mas o problema da especialização é o seguinte: se opta à partida, por uma especialização e se vai desenvolvendo, depois temos que adaptar os nossos tribunais superiores também à possibilidade de canalizar os juizes que se especializaram, para ocupar os lugares nas Relações e depois no Supremo.

A especialização do juiz, causa-lhe algumas falhas ao nível de visão interdisciplinar». (MJ - 1)

Para um outro magistrado judicial, é fundamental a existência no plano de estudos do CEJ de formação especifica para os auditores por forma a que quando colocados em pequenas comarcas possam dar resposta às questões especificas – por exemplo na área do

comércio – que lhes surjam. Ainda no que respeita a esta questão, considera ser apenas exigível alguma disponibilidade intelectual por parte dos magistrados para a sua formação especifica. Afirma neste sentido que não serão exigíveis nunca mais de seis meses para uma formação adequada, e neste caso apenas no que confere à área administrativa. Em conformidade refere:

> *«Ainda a semana passada soube, que, por exemplo, não há um plano do Centro de Estudos Judiciários para os auditores estagiarem no Tribunal de Comércio.*
>
> *(...) a especialização, tal como eu a encaro, não obriga, a grandes períodos de estudo e de investigação. Não estamos a falar de engenharia termodinâmica ou de engenharia genética, que são coisas diametralmente opostas, embora dentro da mesma área científica do conhecimento. O que a especialização, justifica e satisfaz, é alguma disponibilidade intelectual para estar, evitando-se assim um confronto generalista com diversos ramos da legislação. (...) Depois, optando o candidato pela magistratura judicial e tendo uma formação específica nesse campo, após ser colocado nos tribunais de competência genérica, poderia optar pela especialização, o que o obrigaria, quanto muito, a 6 meses de integração no novo tribunal de competência específica. Conheço juizes que saíram da jurisdição comum para entrar na jurisdição administrativa, que talvez seja a transição mais violenta para um magistrado , e ao fim de 6 meses esses magistrados estavam completamente aptos a poder julgar na jurisdição administrativa». (MJ - 3)*

Um magistrado do MP, levanta sérias dúvidas quanto à existência de um elevado número de tribunais especializados. No entanto considera que a existirem, aqueles devem ter uma capacidade de jurisdição que abarque os tribunais de pequena comarca, o que se conseguirá através de estruturas de apoio a estes tribunais.

> *«(...) a especialização é necessária. A especialização permite, depois dotar esses tribunais, de serviços de apoio. Agora já tenho alguma dúvida, se se pode ou se se deve, difundir esta especialização. Estou-me a lembrar do caso do Tribunal de Família e Menores do Porto. (...) chegou a ter antes desse*

serviço passar para o IRS, um serviço de apoio especial, que dava uma resposta razoável, que talvez se pudesse melhorar, se o número de assistentes sociais fosse superior, passou para o IRS, penso que não houve ganho nenhum nessa passagem. Agora criaram-se os Tribunais de Família e Menores de Gaia e Matosinhos e esses também tem a estrutura, nomeadamente, a estrutura de magistrados.

(...)Tenho dúvida, seriamente, se é bom, que se criem tantos tribunais especializados, mas penso que esses tribunais especializados, devem ter uma área maior e serviços próprios que possam servir até aos tribunais mais pequenos (...) de criar ao nível do circulo, estruturas de apoio aos tribunais». (MP - 1)

5. A abolição do tribunal colectivo em primeira instância? – a questão do segundo grau de jurisdição em matéria de facto

Relativamente à questão do segundo grau de jurisdição, defende-se que só se o segundo grau de jurisdição em matéria de facto funcionasse em termos perfeitos, é que se poderia prescindir do tribunal colectivo em primeira instância.

«Tudo depende da eficácia e da operacionalidade do segundo grau de jurisdição. Porque de facto, se o segundo grau de jurisdição em termos de matéria de facto, funcionasse em termos perfeitos e convincentes, provavelmente, poderíamos prescindir do colectivo na primeira instância. O colectivo sempre surgiu como um remédio para suprir a inexistência de um segundo grau de jurisdição quanto à matéria de facto. Só que aí, a situação neste momento, não parece nada brilhante». (MP - 2)

O mesmo magistrado do MP defende que com o D.L. 183/2000, deixa de haver ónus de transcrição e o processo segue para o Tribunal da Relação com a gravação áudio e ai só no caso do Sr. Desembargador entender que deve proceder à transcrição, é que esta será efectuada. Para este magistrado esta é uma situação impraticável. Propõe que seja

admitido no sistema, a gravação em vídeo e que haja a articulação das normas adjectivas com a estrutura judiciária vigente. Em conformidade refere:

> *«Não pode haver duplo grau de jurisdição sem haver registo da prova. E não basta a mera fundamentação da decisão de primeira instância. É uma perigosa ilusão supor que pelo facto da decisão estar do ponto de vista formal, um pouco melhor fundamentada, que vai resolver o problema, porque efectivamente o erro de julgamento se ocorrer, claro que vai ser tapado, através de uma fundamentação adaptada a esse erro de julgamento. A fundamentação das decisões judiciais no que toca à matéria de facto, é importante, até como fonte de legitimação e de justificação da decisão, mas não vai suprir a necessidade de um registo da prova. (...) Pelo menos o sistema criado em 94, era claro, já se sabia, havia registo da prova sempre que as partes o requeressem e quem impugnasse a matéria de facto, tinha o ónus de transcrever os pontos que pretendia questionar. Claro que isto representava uma sobrecarga para os advogados, mas pelo menos as regras do sistema eram claras. Ora o que é que tem acontecido a partir dai?(...) Bom, chegamos mais uma vez ao DL183/2000, e o que é que temos? Deixa de haver ónus de transcrição, o processo vai para a Relação, com as cassetes em bruto e se o desembargador, entender que é necessária a transcrição, a transcrição é efectuada por serviços externos contratados pelo tribunal. É evidente que este sistema, aparentemente desonera os advogados, só que como é evidente não pode funcionar. E não pode funcionar por duas razões: primeiro, porque não há empresas que consigam obviamente dar resposta a toda esta massa de recursos, com a fiabilidade que é indispensável (...) e não há obviamente, capacidade financeira para suportar as centenas de contos que importa uma transcrição de um julgamento com alguma dimensão. Acresce o risco que as partes vão impugnar todos os depoimentos, dado que não têm o ónus de transcrição. Portanto, a meu ver, o DL 183/2000 foi com uma falsa solução. (...) E o drama a certa altura pode ser este: a partir do momento em que não há qualquer ónus especifico para a parte que impugna a matéria de facto, ela já não se vai restringir àquele ponto cirúrgico em que de facto, há um possível erro de julgamento, vai impugnar tudo, obrigando o Tribunal da Relação a*

transcrever praticamente todos os depoimentos, o que é obviamente impraticável. Aliás a ser assim com estes custos, era preferível instituir um sistema de gravação em vídeo, que provavelmente não ficava mais caro, do que estar a transcrever massivamente por empresas externas, resmas e resmas de depoimentos prestados pelas partes. A estrutura e a dimensão dos tribunais da Relação está condicionada com o facto de terem ou não de exercer efectivamente o segundo grau de jurisdição em matéria de facto. De facto, estamos aqui com de algum modo, um nó da organização judiciária, que em primeiro lugar, é evidente que a própria estrutura das Relações e o quadro de cada Relação, vão depender da Relação ter ou não ter que exercer efectivamente, este segundo grau de jurisdição quanto à matéria de facto. E provavelmente se a Relação assumir esta tarefa, o desdobramento das Relações é absolutamente indispensável, porque não estou a ver por exemplo na Relação de Lisboa com centenas de desembargadores, a haver qualquer possibilidade material e prática de exercer esta tarefa. A definição do referido segundo grau de jurisdição em matéria de facto vai também condicionar a existência, em primeira instância, de tribunais colectivos. Por outro lado, a existência ou não, de um efectivo segundo grau de jurisdição em sede de matéria de facto, vai condicionar a estrutura dos tribunais de primeira instância, que se ele funcionar provavelmente, não precisamos de três juizes a apreciarem a matéria de facto. Agora para acabar com o colectivo, temos de ter certeza que há algum controlo da decisão sobre a matéria de facto e que esse controlo não é puramente formal e aparente. Portanto, é uma questão, que a meu ver, tem que ser enfrentada e decidida pelo legislador e que radica desde logo, em normas adjectivas que têm que ser revistas, ponderadas e articuladas com a estrutura judiciária». (MP - 2)

Os Advogados presentes (e também a Ordem dos Advogados), propõem que seja efectivamente criado um sistema onde se verifique a existência de um duplo grau de jurisdição, que tanto pode ser a nível do circulo, como a nível do Tribunal da Relação. Deste modo entende:

«O problema para nós mais discutido, digamos mais preocupante no sentido de que entendemos que nos devemos por ele bater: é o recurso da matéria de facto. Consideramos que continuamos a ter três recursos de direito e só um da matéria de facto e eleger a descoberta dos factos como a principal função jurisdicional. O juiz deve acima de tudo procurar a descoberta do facto, da verdade do facto. É o primado do facto e não o primado do direito. Sabemos que há muitos e bons juizes que o fazem já em simultâneo, mas também sabemos que a escola tradicional é: primeiro o direito e depois o facto. E discutir convosco e com todos, de como fazer este recurso do duplo grau de jurisdição em matéria de facto, porque se chegarmos a esse consenso e chegarmos que é por essa via, então a organização territorial terá que ser repensada também em função, porque o julgamento da matéria de facto em segunda instância pressupõe: obviamente um tribunal de primeira instância singular e depois um tribunal colectivo de segunda instância para apreciação da matéria de facto, não nos moldes actuais, porque consideramos e pessoalmente eu considero pela minha experiência própria, que não há duplo grau de jurisdição em matéria de facto.

(...) que não é este o sistema, nem queria discutir o actual, nem estas questões processuais que foram levantadas e que ainda continuam por decidir de fixação de jurisprudência. Quando pomos a questão é: este sistema não é um duplo grau de jurisdição em matéria de facto. Portanto não é este sistema, nem discuti-lo, é pensar e reflectir num sistema efectivo de duplo grau, poderia ser um tribunal de 1ª instância **...,** *um tribunal singular sobre a matéria de facto e depois um tribunal colectivo de 2ª instância em matéria de facto». (A –1)*

Defendem, assim, uma verdadeira repetição do julgamento da matéria de facto relativamente aos factos controvertidos a aos factos essenciais e em regra de custas considera que a situação também tem que ser revista.

«(...) tanto pode ser Circulo, como Relação. Quem recorre paga, é obvio. Quem perde ou quem recorre, pagaria esse segundo julgamento, porque o que nós temos, chamamos nós advogados, é o segundo julgamento do primeiro

julgamento, este actual mundo da matéria de facto, estamos a julgar o primeiro julgamento, não estamos a fazer um recurso em matéria de facto, no sentido não estamos a fazer uma reapreciação da prova. É esta em termos muito simples, a proposta que deixamos. É reflectir num sistema de um verdadeiro duplo grau de jurisdição.

(...) Teria repetição das provas, para não transformar também numa chicana e nós sabemos que por vezes se transforma a matéria de facto e este recurso. Era restringir aos factos controvertidos e aos factos essenciais, depois da primeira instância.

(...) nem gravação, nem sequer repetição da prova, nada disso. Não estou para um juiz me dizer que quando está a ouvir as cassetes, não sabe se a testemunha corou ou não corou, se tremeu ou se não tremeu e portanto não pode na gravação ouvir e avaliar psicologicamente e formar a sua convicção. Depois vem o áudio, mas o áudio como sabemos hoje também com a videoconferência, também falta sempre aquela impressão que deixa a testemunha ao julgador. Portanto era uma verdadeira repetição do julgamento da matéria de facto (...) bem reflectida aos factos controvertidos e aos factos essenciais e claro em regra de custas, teríamos que também prever que esta situação viesse a ser bem reflectida e bem ponderada (...)». (A - 1)

No entanto, um magistrado relembra os constrangimentos organizacionais e económicos.

«Também não é possível desdobrar, para alimentar a necessidade de garantir a dupla jurisdição em matéria de facto, desdobrar as Relações, como o vosso presidente sugeriu no pacto da justiça, um tribunal de recurso em matéria de facto em cada distrito administrativo, não é possível. Temos não sei quantos distritos administrativos, será um por cada distrito administrativo». (MJ- 1)

A concluir, um outro magistrado, relembra-nos que em matéria criminal, no julgamento dos crimes mais graves, com pena de prisão mais graves, devem ser sempre julgados em colectivo.

«Outro aspecto que penso também ser importante, e resulta da minha experiência profissional, é que o julgamento por um colectivo de juízes, mais do que a impressão de três pessoas sobre a matéria de facto produzida, é também uma apreciação sobre o que aconteceu na sala de julgamento, quanto ao que nos foi dado a apreender e apelará às diferentes sensibilidades dos juízes que integram esse tribunal.

O juiz é um ser humano, não é uma máquina. Determinada impressão gerada por uma testemunha na sala de audiência haverá de ser traduzida numa convicção e o juiz enquanto ser humano que é lutará, com êxito ou não, contra todos as suas resistências e preconceitos por forma a ser imparcial, por isso é fundamental que não esteja só. E a necessidade de tribunais colectivos ainda é mais sentida em matéria criminal. Nestes tribunais, para além da apreciação da matéria de facto, há também a ponderação da pena.

Concluindo, eu defendo a existência do tribunal colectivo, enquanto estrutura da organização judiciária devendo ser de ser chamado a intervir somente em determinado nível de responsabilidade». (MJ - 3)

6. A organização interna dos tribunais judiciais de pequena instância

6.1. O apoio à decisão judicial: assessores / assistentes jurídicos / secretariado pessoal do juiz

A questão do apoio à decisão judicial, é controversa. Há quem concorde inteiramente com a existência de um gabinete de assessoria ao juiz e considere que só desta forma, será possível manter o combate às pendências processuais, e que a sua dimensão deverá ser proporcional à pendência do respectivo juiz. A propósito, recorda-se o período em que foi concedida aos juizes a possibilidade de terem um funcionário privativo e os excelentes resultados que dai advieram, nomeadamente a nível da produtividade. Deste modo um dos juizes presentes, entende:

«Sempre defendi, de há muitos anos a esta parte, que o juiz devia ter um staff que colaborasse com ele e que o assessorasse. Não é possível manter o combate às pendências processuais, criando juízos e mais juízos e mais

tribunais e mais etc., etc., quando deixamos ao juiz o trabalho de fazer tudo sozinho. Pesquisar legislação, dactilografar, reproduzir, comprar as suas próprias canetas, enfim, desde as coisas mais ridículas até às mais complexas. O juiz neste momento trabalha isolado no seu gabinete e muitas vezes com péssimas condições. É fundamental criar junto do juiz um gabinete de apoio e mais, esse gabinete de assessoria devia ser dotado de um quadro humano proporcional à pendência desse mesmo juiz. É por aqui que passará futuramente todo o trabalho de combate às pendências processuais.

(...) No Palácio da Justiça de Lisboa (...) possibilitou-se algo que foi bom na altura, permitiu-nos ter um funcionário privativo (...).

E que efectivamente funcionou. Posso-vos dizer, que eu fui à secção de processos, depois de vencer as resistências todas do Sr. secretário, que me obrigou a dar um provimento a dizer que eu juiz tal, requisito para o meu gabinete o Sr. funcionário tal, tive que pôr isto por escrito. Consegui trazer para o meu gabinete uma senhora funcionária licenciada em Direito, que escolhi precisamente por ser licenciada em Direito e que ao trabalhar directamente comigo permitiu aumentar a produtividade. Havia determinadas tarefas rotineiras onde eu perdia muito tempo e que essa funcionária depois de algum tempo de ensinamento, começou a fazer esse tipo de serviço. Portanto foi uma excelente experiência e se essa experiência pudesse ser duplicada com outro tipo de funcionário, com outro tipo de exigências que lhe podíamos dar, de certeza que a produtividade aumentaria e assim sucessivamente». (MJ - 3)

Mas, um outro magistrado judicial considera que o staff do juiz é a secção, embora considere que esta deve ser optimizada e flexibilizada. Entende ainda, que o juiz deve ter mais responsabilidade sobre o funcionamento da "sua" secção.

«É preciso não esquecer que o verdadeiro gabinete do juiz deve ser a secção, o secretariado do juiz deve ser a secção.(...) deve-se pedir ao juiz que se responsabilize de alguma forma também pelo trabalho e pela orientação da secção e se o juiz chegar à secção (...)"Eu preciso de um funcionário privativo.(...) outro juiz pode pensar de forma diferente, mas o juiz deve ter

uma palavra a dizer sobre a afectação dos funcionários da secção e também sobre a forma como as coisas funcionam (...) se continuarmos separados, vamos ter mesmo que criar um secretariado pessoal do juiz, com um assistente, mais um secretário (...) uma espécie de um staff de gabinete do juiz, que depois vai funcionar também contra a secção e vai fiscalizar a secção e isto vai introduzir mais ruído dentro do tribunal, ou seja, este modelo da secção com os escrivães ali colocados de forma firme, com um lugar perfeitamente definido ao contrário dos outros funcionários que podem ser movidos peça a peça, também tem que ser repensado, porque o juiz pode-se dar melhor com outro escrivão do que com este e o escrivão também se pode dar melhor com outro juiz do que com aquele que ali está e as coisas têm que ser julgadas assim, de forma mais fluída. Eu penso que é errado pensar firmemente na questão do secretariado do juiz, quando já existe uma secção, quando já existem funcionários». (MJ - 1)

Acentua-se o risco de conflito entre o staff do juiz e as secções e entre o juiz e os escrivães.

«(...) no principio do ano, colocou à nossa disponibilidade a possibilidade de ter um funcionário privativo, dentro obviamente do contexto do tribunal. (...) os escrivães começaram logo a dizer que era funcionário privativo do juiz, mas faria os julgamentos, faria as actas e portanto cumpria os despachos que fossem dados em actas, quer dizer, ao fim ao cabo, era para reproduzir um trabalho que já era feito e não era acrescento nenhum.

Se há uma secção, se há funcionários que trabalham com o juiz, porque é que vamos acrescentar outra estrutura quando esta pode ser optimizada e pode ser flexibilizada.

(...) o juiz deve ter mais responsabilidade sobre o funcionamento da sua secção. Todos temos a nossa organização pessoal e portanto devemos saber gerir da melhor forma possível, os funcionários que estejam ao nosso dispor». (MJ - 1)

No entanto, um magistrado do MP considera que, onde há assessoria aos juizes cíveis, não há conflitos com as secções.

> *«(...) A gestão das secções, suponho que não tem que ser dos magistrados e penso que as secções podem funcionar perfeitamente com assessores, a experiência que tem havido a esse nível, não indica que os níveis de desgaste mútuo impliquem perdas de funcionalidade. Portanto assessoria distinta das secções com apoio aos gabinetes, porventura pode vir a trazer mais valias seguras. Não reparei, que por exemplo, nos casos em que há assessores, sobretudo junto de magistrados judiciais nas varas cíveis, que haja problemas de relacionamento com a secção, pelo contrário, há uma relação até muito eficaz e do ponto de vista da proximidade também é boa». (MP - 3)*

6.2. A quem deve caber a gestão do tribunal

Alguns magistrados judiciais defendem que o juiz se deve dedicar exclusivamente ao exercício da função jurisdicional e que esta deve ser a sua única função, uma vez, que em seu entender, o magistrado só se pode dedicar àquela, se não tiver que se preocupar simultaneamente, com a administração do tribunal. Defendem mesmo, que devem ser retiradas ao juiz as funções administrativas, por não considerar imprescindíveis o seu exercício por parte deste. Em conformidade referem:

> *«(...) como é que se pode pretender que um juiz se dedique exclusivamente (...) função de julgar e ao mesmo tempo se tenha que preocupar com a administração diária do tribunal. (...) outra coisa é preocupar-se com a estrutura que existe no tribunal, desde os funcionários aos equipamentos, a tudo isso (...) quem se deve preocupar com isso é a administração, o poder executivo (...) há que retirar ao juiz todas estas funções da administração, porque não é necessário o juiz ter o poder da administração do tribunal, começando pelos funcionários e por todos os outros meios materiais que são necessários, para que ele tenha essa função e se calhar quando ele não tiver que se preocupar com tudo o resto, é que ele está em condições de poder só julgar». (MJ - 4)*

No entanto, outro magistrado judicial, defende, que tem que existir uma liderança clara nos tribunais e que esta deve estar a cargo de um juiz, uma vez que se está a falar de poder judicial e embora considere que as funções de gestão do tribunal devem estar a cargo do juiz presidente, entende que este tem que ter redução de serviço. A actual forma de selecção do juiz presidente deve ser repensada e este devia ser coadjuvado por um Conselho, em que participariam não só de magistrados judiciais e do MP, como também, eventualmente, de funcionários.

Assim, este magistrado defende que a gestão do tribunal tem que ser liderada por um representante do poder judicial (o juiz) e não por um administrador-delegado do Governo.

> *«(...) o juiz hoje não liga nada à organização, o juiz não tem nada a ver com a organização, a lei quando fala no juiz presidente que tem poderes, fala do conteúdo vago para as funções do juiz presidente, fala genericamente em superintendência não se sabe do quê, (...) acaba por não ter funções consistentes nenhumas na organização e acaba por depois não ter autoridade e não liderar rigorosamente nada. Hoje os juizes não lideram, porque sabem que eventualmente se disserem o que quer que seja, têm logo um de conjunto de poderes dentro do próprio tribunal, de um lado, a organização dos funcionários, do outro lado, o Ministério Público e eles próprios acabam por assumir essa vertente corporativa de condomínio dentro do tribunal e o Conselho ultimamente tem tido uma série de reclamações, em que os juizes, quando se querem impor, não é juiz presidente, são abaixos assinados dos juizes todos do tribunal, às vezes com o apoio dos magistrados dos Ministério Público, que reivindicam, que querem ver clarificado às vezes um pequeno conflito relativamente à organização de parques de estacionamento no tribunal.(...)tem que haver uma liderança clara nos tribunais (...) tem que ser um juiz, porque estamos a falar de poder judicial, estamos a falar da independência dos juizes, estamos a falar de questões de Estado sensíveis e portanto não é possível a Constituição dizer que o tribunal é um órgão de soberania e que o poder judicial é à parte, e depois deslocar a liderança dos tribunais para um administrador delegado digamos do Governo. Os tribunais*

(...) são áreas de gestão partilhada, é a Constituição que o diz quando fala em sede de pendência de poderes(...). Mas a questão de liderança tem que ser colocada, porque só é possível haver um clipe em cima da mesa, se conseguir motivar o funcionário para ter ali o clipe a horas certas, porque de outra forma não é possível. Motivar, dirigir, é preciso haver alguém que o faça, por isso a autoridade tem que estar concentrada, não pode ser o secretário». (MJ - 1)

Propõe-se um novo modelo de selecção do juiz-presidente.

«O juiz que despacha processos, não pode assumir obviamente essa função. A presidência dos tribunais, tem que ser reaquacionada de uma outra forma, ou seja, tem que haver um juiz que o faça, mas com redução de serviço, o juiz presidente pode até nem ser o presidente junto ao tribunal, mas pode ser, por exemplo, o presidente do circulo que superintenda essa área e depois fica um haver um Conselho digamos, onde participem magistrados do Ministério Público, o procurador coordenador, eventualmente os funcionários (...) amanhã até podemos falar que dentro do mesmo tribunal, e a Lei Orgânica permite-o, se o juiz que tiver um menor de número de anos de experiência e ocupar o 2º juízo e o juiz com mais anos de anos de experiência, ocupar o 1 º juízo, possa a carga processual de distribuição do juiz do 1º juízo, ser maior do que a do juiz que tem menos experiência (...) a Lei Orgânica já permite que num tribunal com 2 juizes, um deles seja classificado como de 1º acesso e o outro como de acesso final. O Conselho neste momento (...) no trabalho de contingentação, que em colaboração com o Gabinete de Auditoria e Modernização, vai procurar medir a carga processual adequada para cada juiz, tendo em conta variáveis diversas como: a curva de experiência (...) um juiz com 3 anos de serviço em principio, não deve, não pode, não responde, da mesma forma à carga processual que um juiz com 10 anos de experiência, que provavelmente uma mulher com os condicionalismos familiares que tem, poderá não responder da mesma forma e com a mesma disponibilidade de que um homem, é um facto que temos que observar, porque queremos igualdade,

temos que também fazer alguma discriminação positiva nesta área e portanto também temos que olhar a isto dentro do próprio tribunal. (...) Gestão dos factos, gestão dos meios, gestão orçamental, gestão dos funcionários, vai permitir aos Conselhos, por exemplo, distribuir funcionários e juizes em função das pendências acumuladas, dotar dos meios de apoio necessários (...) a juizes que apresentem uma carga elevada de trabalho, dotando-os com mais um auxiliar, mais funcionários, equipamento informático superior, assistentes judiciais, assessores e tudo isso. (...) a forma como o juiz presidente neste momento é seleccionando, ou seja, cabe rotativamente a todos os juizes de um determinado tribunal, o que permite por exemplo, que o juiz presidente de um grande tribunal, como o de Lisboa e Porto, seja um juiz absolutamente caloiro, está escalado, como muda de 2 em 2 anos, se naquele ano é aquele juiz, portanto, acaba por ser ele sem experiência nenhuma». (MJ - 1)

E, propõe-se também um novo modelo legal de gestão dos tribunais assente no juiz-presidente e num Conselho em que todos cooperem.

«O meu modelo é praticamente a reprodução do modelo legal que existe, embora o estatuto da lide do juiz presidente devidamente densificado, em grande parte pela superintendência vaga que existe actualmente. Não estou a inventar nada, estou apenas a procurar extrapolar do modelo que existe, uma melhor eficiência e funcionamento. De facto nos tribunais tem que haver alguém que manda (...) o juiz está ali para gerir uma equipa e portanto deve delegar, porque hoje em dia quem manda deve delegar o mais possível, não sou eu a mandar e a ver se tudo está bem, a ver se a casa de banho está bem, a ver como é que está o parque de estacionamento. (...) o juiz presidente, apesar de ser nomeado, apesar de ser eleito, pode de facto funcionar mal e pode haver conflitos onde provavelmente as coisas podiam ser resolvidas. (...) o Conselho não tem qualquer relação hierárquica ou funcional com o juiz presidente. São competências administrativas próprias que uma vez decididas, estão absolutamente decididas, nem sequer são impugnadas contenciosamente, não estamos a falar de actos administrativos que produzem efeitos externos,

estamos no domínio das relações intra-orgânicas e portanto não há qualquer relação hierárquica com o juiz presidente, o assunto fechou. (...) o Conselho tem que ganhar estas competências, de alguma forma, para prover uma reclamação hierárquica própria, aquela que vem prevista no CPA, para que possa sindicar (...) nem julgo que seria muito útil, dirigir, seria apenas, estar ali como reserva de autoridade para poder de alguma forma funcionar melhor nesta área da liderança dos tribunais. Penso obviamente que o Governo deve assumir as suas competências, como órgão superior da administração pública, no que toca a concessão de **...**, *é isso que a Constituição diz. Mas basicamente temos que cooperar todos e portanto, os organismos: o COJ, o Conselho Superior da Magistratura, a Direcção-Geral da Administração da Justiça, a Procuradoria Geral da Republica, a Ordem dos Advogados (...) têm que arranjar um esquema de cooperação qualquer (...)*

(...) preferia que o juiz presidente fosse um juiz que nem sequer estivesse no tribunal, para estar orientar e para poder estar fora destes pequenos conflitos que até agora têm surgido. Mas enfim, quando as coisas forem implementadas, eu julgo que dentro de 2 ou 3 anos, as coisas melhorarão, porque enfim o estatuto dos tribunais administrativos, já prevê, que por exemplo, talvez por causa destas sensibilidades, que os administrativos sejam conselheiros, por exemplo que um secretário seja conselheiro. Portanto é todo um outro modelo, não temos que pensar se é juiz se é Ministério Público ou o quer que seja, quer dizer, é juiz porque a lei diz que é o juiz e porque a Constituição diz que o tribunal é o órgão de soberania e que o titular do tribunal é um juiz e portanto se é assim, não vamos estar a interferir, quer dizer não vamos estar contra as recomendações do Conselho da Europa, não vamos estar contra a visualização disto em termos globais, dizendo que não tem que ser um juiz, porque o Ministério Público também tem direitos e os funcionários também têm direitos e então vamos todos arranjar aqui uma administração de condomínio, eventualmente partilhada por todos e então desenvolvendo esta lógica, um ano seria um juiz, outro ano seria o Ministério Público, outro ano seria o funcionário presidente. Quer dizer isto tem sentido? (...) temos que deixar os corporativismos.(...)

(...) quando falo no papel do juiz administrador, falo numa pessoa que é juiz, mas que desenvolve funções estranhas à função jurisdicional e portanto, não interfere com o Ministério Público, não interfere com os outros juizes e portanto está acima». (MJ - 1)

Um outro magistrado judicial, defende a existência da figura do juiz presidente, afirmando que mesmo que seja criada a figura do administrador judicial, tem que se verificar sempre a ascendência daquele sobre este. Devem ser concedidas ao juiz, condições para ele ao exercer as funções de soberania, poder decidir em última instância. Neste contexto afirma:

«Criem a figura do administrador, quer a legislada, quer outra qualquer, mas será sempre importante que exista sobre esse administrador, a figura de um juiz presidente, até porque, para além das situações mais comezinhas, do clipe, da esferográfica, que podem efectivamente faltar ao juiz, pode esse administrador se quiser e se tiver plenos poderes, diminuir bastante a capacidade de um juiz de exercer a sua função de bem julgar. Hoje sem administrador judicial, nós encontramos os juizes com a sua nobre função de julgar, a partilharem com mais três colegas, gabinetes com 20 m2 , quando no mesmo edifício, no mesmo tribunal, há, por exemplo, um secretário judicial que tem um gabinete com 50 m2, mais uma linha directa de telefone, mais um desumidificador, mais três tapetes de arraiolos, mais isto, mais aquilo. (...) tem toda a razão de ser num sistema ideal, em que haja condições para toda gente, mas no nosso sistema actual, infelizmente partilhamos a palmo o espaço, é muito perigoso a existência da figura de um administrador com plenos poderes, que de repente pode implicar no trabalho efectivo do juiz, retirando-lhe capacidade de executar o seu próprio trabalho.

(...) Portanto nesta situação actual, é importante realmente que qualquer pessoa que vá administrar o tribunal, continue a ter um papel secundário em relação à figura do juiz presidente.

Quanto a mim, os juizes não são funcionários, os juizes exercem funções de soberania. Essas funções de soberania são exercidas, com mais ou menos

competência, conforme as que lhes forem dadas. Não estou a sugerir que o juiz vá inspeccionar a limpeza do tribunal, não estou a sugerir nada disso, estou a sugerir que o juiz tem que exercer as suas funções de soberania e deverão serem-lhe dadas as condições para ele as exercer. Dentro dessas condições haverão de lhe serem dadas as que lhe permitam decidir em última instância. Se uma equipa estiver a trabalhar bem não necessita da sua intervenção, agora se necessitar da intervenção de alguém, há-de ser a intervenção do juiz, ou através do Conselho Superior da Magistratura». (MJ - 3)

Propõe que o Conselho Superior da Magistratura caminhe para alguma autonomia em relação às funções que exerce, autonomia administrativa e financeira dos tribunais que gere, e que a esse nível, enquanto órgão decisor e de gestão dos juizes, exerça a sua superintendência. Portanto, este magistrado coloca o centro da gravidade no Conselho Superior da Magistratura.

«O Conselho Superior da Magistratura deverá caminhar para alguma autonomia em relação às funções que exerce, autonomia administrativa e financeira dos tribunais que gere. E será a esse nível, que o Conselho em última instância ou o juiz e aqui abre-se duas grandes hipóteses, ao nível do distrito ou ao nível do circulo ou da comarca, que terá algumas decisões a esse nível, mas ultrapassando isso, que será obviamente ainda mais utópico, deverá ser o Conselho enquanto órgão decisor e órgão de gestão dos juizes, que deverá ter a superintendência a esse nível. Portanto eu punha o centro de gravidade e para responder à sua pergunta, não na administração, mas sim no Conselho Superior da Magistratura». (MJ - 3)

Contrariamente ao defendido pelos dois últimos magistrados judiciais, um magistrado do MP, entende que o Governo, como órgão superior da Administração Pública, deve assumir a responsabilidade da gestão do espaço público que é o tribunal, seja através da figura de um administrador, seja através da figura de um secretario judicial ou mesmo através de qualquer outra figura. Se esta não for a solução eleita, defende a criação de um Conselho, integrado por funcionários, advogados e magistrados, que anualmente

programe o que for indispensável para a gestão do tribunal, precisamente para poder ser concretizado pelo poder político,. Em conformidade refere:

> *«(...) O problema que se põe é este: quem é que manda no edifício do tribunal e no parque? Devem ser os magistrados e os funcionários que lá estão ou o edifício é do Estado e é gerido pelo Estado e o Estado deve assumir essa responsabilidade, concretamente através do administrador, através do secretário ou até através de uma figura de presidente do tribunal administrativo, qualquer que ela seja. Eu julgo que o Estado não pode demitir-se dessa responsabilidade e deve ser concretamente controlado por todos os magistrados, designadamente os magistrados judiciais». (MP - 3)*

Ao nível da gestão do tribunal, este magistrado defende uma clara separação entre a função jurisdicional e a função administrativa.

> *«(...) uma solução que distinga claramente a função jurisdicional da função administrativa, o órgão superior da administração, o Governo, deve assumir em 1ª linha a responsabilidade de gerir o espaço público que é o tribunal. Não faz nenhum sentido que se ande a discutir nos Conselhos, designadamente no Conselho Superior da Magistratura, a questão do parque do tribunal de Santo Tirso (...) o Estado assuma (...) essa responsabilidade, até para desresponsabilizar os magistrados daquilo que é uma função central do Estado. Não se pode é andar sistematicamente a responsabilizar os magistrados, pelo que fazem e pelo que não deviam fazer. (...) os magistrados (...) judiciais (...) devem julgar, devem exercer a função jurisdicional e devem exercer com todas as condições e o Estado deve gerir o espaço do tribunal, sobretudo nos parques de estacionamento, as casa de banho, etc. Agora se a solução não for essa, deve-se, dentro de um conjunto de profissionais que trabalham nos tribunais, dar a possibilidade, a funcionários, advogados, magistrados, de integrarem um corpo consultivo qualquer, que pelo menos anualmente programe aquilo que lhes parece indispensável, justamente para poder ser concretizado pelo poder político. Se assim não for (...) a gestão seja atribuída aos Conselhos (...) uma vez que a maior parte dos espaços dos*

tribunais é ocupado por magistrados judiciais e os respectivos funcionários, seja entregue ao Conselho, até para não corrermos o risco, por exemplo de no que diz respeito ao Ministério Público, de algum dia se formar uma maioria conjuntural no Conselho Superior e nos expulsem dos tribunais». (MP - 3)

A propósito da questão suscitada anteriormente, um juiz defende, a posição extrema do abandono por parte dos magistrados do MP, dos tribunais portugueses. Deste modo afirma:

«Mas já que o Sr. Dr. falou, era importante assumirmos, já que estamos a falar em relações de poder, na necessidade dos magistrados do Ministério Público abandonarem as instalações dos tribunais portugueses. Portanto isso é que é importante falarmos». (MJ - 3)

Em contraponto um dos advogados presentes, defende que a função jurisdicional deve ser a única função atribuída ao magistrado, como tal, todas a outras funções, nomeadamente as burocráticas, não devem ser da sua competência, por entender que a gestão dos tribunais deve ser atribuída a outras carreiras profissionais, mais vocacionadas para o seu desempenho e que poderão funcionar como um órgão consultivo. Considera ainda, que por parte dos advogados, o relacionamento seria mais satisfatório, se existisse a figura do administrador judicial. A este titulo refere:

«(...) tudo o que for possível para que o juiz só decida, só julgue, só faça o julgamento e profira a decisão, toda a parte burocrática, toda a ordem, nomeadamente a movimentação dos processos, como tendencialmente tem sido já posto em prática com as reformas processuais, o processo só chega ao juiz agora na fase do saneador (...) para que o juiz só julgue, fora casos pontuais em que tem intervir. (...)

(...)não tem que ser necessariamente um juiz de carreira, que passe parcialmente a exercer a função jurisdicional e a acumular com essa gestão. (...)há carreiras profissionais para essas tarefas e que desempenharam concerteza, no sentido de um órgão executivo, pode ouvir um juiz, etc. (...) o que o juiz faz é a função jurisdicional(...).

> *(...) estava melhor a resolver estes pequenos conflitos se estivesse com o administrador, também julgo que quando surge um conflito numa secretaria, numa secção, mesmo entre os próprios funcionários, eu se o juiz não se envolver nesse conflito para o resolver, estará melhor.(...)eu poupava o juiz. (...) na nobre função de julgar (...)"A justiça não é em Portugal serviço público vocacionado para os cidadãos, é antes um poder que tal como os países do 3º mundo se acha desprovido de adequada organização funcional, completamente afastado de um qualquer sistema de gestão, de métodos de trabalho e de critérios de eficácia, rentabilização, em função dos meios financeiros que são postos ao seu dispor. A justiça em Portugal vive de impulsos, pessoais e políticos, não existe uma política de justiça, mas tão só um poder associado à justiça." Penso que, esqueçamos agora a instituição que aqui representamos ou a profissão, é isto, mas eu compreendo que está à procura que não haja conflitos e que o sistema funcione». (A - 1)*

Em defesa do modelo proposto e mais concretamente em defesa da existência da figura do juiz presidente, dá-se como exemplo, o bom funcionamento dos tribunais superiores, cujo modelo não é questionado, embora a gestão do tribunal, seja da competência de um juiz, que todavia, não exerce a função jurisdicional.

> *«(...) nos tribunais superiores, no Supremo Tribunal de Justiça ou nos Tribunais da Relação, a presidência do tribunal é exercida por um juiz, que não tem serviço e que gere aquilo bem, que distribui processos, distribui os juizes pelas secções e este modelo ninguém questiona». (MJ - 1)*

Argumento contestado, comparando o reduzido número de tribunais superiores com o elevado número de tribunais de primeira instância.

> *«Agora diga-me quantos tribunais superiores temos no pais? Cinco: o Supremo Tribunal de Justiça e 4 Tribunais da Relação, é completamente diferente, temos 300...» (A - 1)*

No seguimento desta questão, o mesmo magistrado judicial, afirma que o modelo tem que ser flexível e a este propósito, cita o caso, dos vinte e um tribunais mais complexos e com maior pendência processual, onde vão ser colocados, a titulo experimental, os administradores judiciais.

Refere ainda que o CSM, no sentido de introduzir alguma melhoraria na gestão dos tribunais, tem em agenda, por exemplo, a alteração do modelo de inspecção aos mesmos. Em conformidade entende:

> *«Mais uma vez aqui o modelo não tem que ser unitário, tem que ser flexível, ou seja, temos 21 tribunais seleccionados como os tribunais mais complexos e de maior pendência, onde já estão agendados a colocação dos administradores.*
> *(...) As coisas de facto têm que mudar não é. E portanto, ao nível dos pequenos tribunais e dos pequenos círculos, é lógico que provavelmente este Conselho de Administração ou esta liderança, poderá ser exercida a nível do circulo. As coisas têm que mudar e de facto o planeamento era necessário.(...) Nós próprios neste momento no Conselho, estamos a colocar na agenda, factos muito precisos no sentido de introduzir alguma melhoria de gestão. Começa agora com estudos de contingentação processual, depois vai passar pela alteração do modelo de inspecção, em que as inspecções vão deixar de ser feitas aos tribunais tal como são feitas hoje, em que os inspectores vão aos tribunais e praticamente o que analisam nos tribunais é o mérito dos juizes e não o funcionamento do tribunal propriamente em si. Portanto, os juizes vão ser avaliados separadamente de forma a que todo o trabalho desempenhado pelo juiz nesse ou noutro tribunal, o seja, de forma também a impedir que o juiz possa ter diferenças de trabalho num e noutro tribunal e que isso não seja detectado, portanto vai moralizar. Depois a seguir obviamente que vamos fazer a nossa proposta de organização territorial no mapa dos tribunais, onde vamos obviamente discutir essa e outras questões. Mais difícil quando se chega à administração desta coisa do judiciário, é observarmos que isto está dividido em equipas, que pensam em estimar a sua própria equipa e ninguém pensa globalmente, ninguém pensa em cooperar e articular e há uma falha gravíssima a nível de comunicação nisto tudo. E portanto as coisas têm sido*

feitas assim de forma desgarrada e à falta de coerência nisto tudo, as coisas também têm que mudar a partir daqui, a partir desta discussão». (MJ - 1)

Ainda no que concerne a esta questão, também um outro advogado, no seguimento da opinião de outros intervenientes deste painel, não concorda que as funções de gestão do tribunal, sejam da responsabilidade de um juiz. Considera que este, apenas deve exercer a função jurisdicional. O Estado é que deve assumir essa responsabilidade, nomeando um administrador judicial e criando os mecanismos de controlo para o exercício dessa actividade. Neste contexto refere:

«(...) repugna-me um bocadinho que se esteja a desperdiçar um juiz, que deve acima de tudo exercer a função jurisdicional, estar a ocupá-lo com questões administrativas. Claro que eu, como advogado, se calhar prefiro ter como interlocutor um magistrado na administração do tribunal do que um administrador, mas é evidente também, e a prática diz-nos, que isto nem sempre resulta assim. Um dos problemas com que os advogados se debatem é por uma sala de advogados no edifício dos tribunais e como os meios são escassos muitas vezes os primeiros sacrificados são os advogados, porque são os primeiros a perder a sala, se bem que por vezes também não se estudam as alternativas que existem e que o edifício permite. Eu lembro-me, e está aqui um colega de Águeda que recordará isso, que em Águeda, quando o interlocutor era um magistrado e portanto à partida estaríamos em melhores condições de assegurar os nossos direitos, fomos despejados por uma Sra. Magistrada do Ministério Público, que pura e simplesmente fez o despejo, pegou no recheio da sala dos advogados e colocou no átrio alcatifas, cadeiras, estantes. (...) portanto nós, que à partida temíamos uma atitude destas de um Sr. administrador, acabámos por ser vitimas de uma atitude de uma magistrada. Portanto esta questão é difícil de resolver, porque eu sinceramente, também tenho para mim, não estou a ver na pessoa de um administrador atitudes revanchistas, nomeadamente contra magistrados. Sinceramente creio que esse risco é mínimo, se não mesmo inexistente. Se quanto a questões de planeamento, admito que a coisa não possa ser entregue

pura e simplesmente a um administrador que não seja juiz, talvez ai então seja de criar um Conselho Consultivo ou coisa que o valha. Mas nessas questões puramente administrativas, de andar a discutir quem é que estaciona no parque ou quem é não estaciona, quem é que tem secretária maior ou a secretária mais pequena, sinceramente não ocupem um juiz a decidir destas coisas. O Estado que assuma essa responsabilidade, nomeie um administrador e crie os mecanismos de controlo para o exercício dessa actividade». (A - 2)

No Gabinete de Auditoria e Modernização, entende-se que o administrador judicial deveria ser recrutado e nomeado pelo poder executivo e que deveria responder apenas perante o juiz presidente, também se considera que deveria ter as competências mais definidas e ser dirigido, avaliado e renomeado, por uma só entidade - a definir. Do resultado das auditorias realizadas por este organismo, resulta que é fundamental para melhorar o funcionamento da administração e gestão dos tribunais, a introdução de alguma disciplina. Considera-se ainda, que enquanto existir a organização actual e portanto um juiz presidente no tribunal de primeira instância, o administrador deve trabalhar com ele em primeiro lugar, na medida, em que aquele possui competências de administração e gestão do tribunal. Se assim não for, entra no tribunal uma quarta profissão forense, sem nenhuma condição de trabalho, que acabará por se tornar um problema e uma perturbação, porque concorre com os funcionários judiciais, não satisfaz os magistrados judiciais e do Ministério Público e pode ainda originar o surgimento de um problema disciplinar com o juiz presidente ou com quem quer que o tenha nomeado.

É também opinião desta interveniente do painel, que a figura do administrador judicial, embora de inicio subordinada à figura do juiz presidente, poderá terminar num verdadeiro administrador do tribunal, ou seja, numa entidade com poderes delegados pelo poder executivo. Entende que só dessa forma, cada um dos grupos profissionais - os funcionários judiciais, os advogados, os magistrados do Ministério Público, os magistrados judiciais – poderão encontrar as condições de funcionamento, sem que o juiz presidente se veja obrigado a abdicar da sua função jurisdicional, para que haja um melhor funcionamento do tribunal ao qual preside. Em conformidade refere:

«(...) ainda não conseguimos testar o cenário legislado, que é o do administrador do tribunal criado, que tem um conjunto de competências que são no fundo competências subsidiárias das competências de administração cometidas ao juiz presidente dos tribunais de 1ª instância (...) temos dificuldades de implementação da figura neste momento, pelas razões (...) são dificuldades orçamentais, portanto o projecto está em suspensão (...) o administrador do tribunal foi criado para retirar, se calhar não foi retirar a ninguém, uma vez que com as opiniões deixadas na mesa, ninguém exerce essas competências, mas para assegurar que alguém dentro dos tribunais mais complexos, exerça essas competências de administração e de gestão do tribunal (...) o administrador como está criado vai ter muitas dificuldades práticas (...) tem a actividade superintendida pelo Sr. Director Geral da Administração da Justiça, é reconduzido de acordo com uma avaliação do Gabinete de Auditoria e Modernização, trabalha só para o juiz presidente do tribunal e é avaliado também no momento da recondução, pelo Conselho Superior da Magistratura ou dos Tribunais Administrativos e Fiscais, se porventura for ai colocado (...)

Era óptimo (...) o administrador (...) fosse uma entidade recrutada e nomeada pelo poder executivo e respondesse só (...) ao juiz presidente do tribunal e também concordamos no Gabinete de Auditoria e Modernização, que o juiz presidente do tribunal (...) deveria desejavelmente ter competências melhor definidas. (...) deveria ser dirigido, avaliado e renomeado, por uma entidade só, a definir (...) É nossa convicção resultante das auditorias que fizemos, que introduzir alguma disciplina na administração e na gestão dos tribunais, é fundamental para melhorar o seu funcionamento.

(...) enquanto existir a organização actual e portanto um juiz presidente no tribunal de 1ª instância, o administrador deve trabalhar com ele em primeiro. (...) na medida, que ele tem competências de administração e gestão. (...) Se não for assim, entra no tribunal uma quarta profissão forense, sem nenhuma condição de trabalho, efectivamente e que acaba por se tornar um problema e uma perturbação, porque concorre com os funcionários judiciais, não satisfaz os magistrados do Ministério Público, não satisfaz os magistrados judiciais e

ainda arranja um problema disciplinar com o juiz presidente e com quem quer que o tenha nomeado». (Representante MJ - 1))

Em defesa do seu argumento, invoca o exemplo da gestão do Supremo Tribunal Administrativo.

«(...) Deram como exemplo de funcionamento, os tribunais superiores, o Supremo Tribunal de Justiça e as Relações e eu gostava de dar o exemplo do Supremo Tribunal Administrativo, cujo funcionamento conheço razoavelmente bem.

Com todo o peso de estarem a fazer também acórdãos de questões complexas, os juizes conseguiram contratualizar com o seu Conselho Superior, uma produção média de dois acórdãos por semana. E isto vale o que vale, há semanas em que é cumprido, semanas em que não é cumprido, há doenças, há impedimentos, há viagens. O certo é que houve a possibilidade de contratualizar um objectivo, digamos assim. Isto é o primeiro passo, de passos que podem levar mais longe. O presidente ou o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, pode oferecer com maior rendimento para o seu tribunal, maior respeitabilidade, maiores meios, enfim». (Representante MJ - 1))

O Administrador do tribunal é a primeira medida para alterar a gestão dos tribunais. É um sinal de esperança.

«Nós estamos num circuito, onde normalmente somos displicentes para com um dos elementos desse circuito e o que (...) enfatizou muitas vezes, a justiça fornece um serviço ao cidadão e nós não funcionamos em circuito fechado, isto é uma evidência, mas às vezes é preciso repeti-la nestes momentos de discussão. O Dr. Azevedo Mendes tem dito que nós estamos com dificuldades, porque cada um se fecha na sua quinta e cada um contratualiza para si, os seus objectivos e as suas progressões e os seus benefícios. O certo é que a ideia do administrador do tribunal foi, que eu conheça e não conheço profundamente as questões da justiça e muito menos da organização e da

gestão da justiça, mas tento conhecer, é a primeira ideia que se destina objectivamente, efectivamente, a tentar melhorar o funcionamento dos tribunais. Vale a pena do meu ponto de vista, propugnar por esse conceito e por essa medida, independentemente dos seus problemas conceptuais, à partida talvez, até com aquele elemento de esperança de até onde é que este elemento conceptual pode levar, porque pode levar muito longe, essa ideia do administrador de tribunal de inicio subordinado ao juiz presidente, pode acabar num verdadeiro administrador do tribunal, com poderes delegados pelo executivo e cada um dos magistrados e cada um dos grupos profissionais, os funcionários judiciais, os advogados, os magistrados do Ministério Público, os magistrados judiciais, encontram finalmente condições de funcionamento, sem que tenha que haver um juiz presidente que tenha que abdicar da sua função jurisdicional para fazer funcionar melhor o tribunal, ao qual preside. Mas temos que começar por qualquer lado». (Representante MJ - 1)

No entanto, uma outra dirigente do Ministério da Justiça, enfatizou as vantagens de uma gestão dos tribunais participada pelos magistrados judiciais, Ministério Público, funcionários e advogados.

«Eu só iria dar uma sugestão para a discussão. Eu penso que será muito complicado, dentro de um tribunal, na concepção actual, atribuir os poderes de administração e gestão, a uma única entidade, a um único actor. Eu acho, que cada vez mais os tribunais, deviam evoluir para uma concepção de unidade produtiva. É uma unidade, cujo fim é ao final do ano atingir um x resultado e como tal, eu penso que poderíamos tentar adoptar a perspectiva de um conselho de administração, isto é, com a representação de todos os actores judiciais que estão numa unidade produtiva, como os magistrados do Ministério Público, judiciais, os oficiais de justiça, e o administrador do tribunal que no fundo seria uma espécie de delegado ou executor das decisões do conselho de administração. (...)». (Representante do MJ - 2)

7. Conclusões

A comarca e o distrito judicial são, desde tempos de que não há memória, a base da organização do poder judicial em Portugal. No entanto, é hoje um tema recorrente, do debate político-legislativo, a constatação de que há tribunais de comarca que não têm trabalho suficiente na sua circunscrição judicial para lá manter um juiz, um magistrado do Ministério Público, um secretário e os funcionários judiciais necessários para o funcionamento de uma secção central e de uma secção de processos. Consequentemente, coloca-se a questão de se ter de optar entre a racionalidade económica da desnecessidade da comarca e a necessidade da presença de um juiz, por razões de proximidade da justiça e de presença do tribunal, em todo o território nacional, enquanto órgão de soberania.

Assim, não mereceu contestação a opinião predominante de que se encare a extinção das comarcas com pouca procura e com poucos processos, através de uma solução em que se verifique a sua fusão/agregação jurídica e se mantenha, no entanto, em funcionamento os dois tribunais de comarca enquanto espaços físicos de justiça. Acresce, que actualmente esse processo de agregação/fusão já está em curso através da junção de comarcas por portaria do Ministério da Justiça e também por deliberação do Conselho Superior da Magistratura.

Na prossecução do debate, mereceu também consenso que os distritos judiciais do Porto e de Lisboa deviam ser divididos, mas já não o Distrito Judicial de Coimbra e o de Évora. Todos se revelaram contra o modelo de desdobramento de tribunais da Relação, como o que aconteceu com o Tribunal da Relação de Guimarães, dado que seria preferível que a cada distrito judicial correspondesse um Tribunal da Relação.

Admitiu-se, por um lado, que houve um erro na criação dos Tribunais de Círculo, ao querer abranger-se todo o território nacional e que, por outro lado, também se errou na sua extinção, dado que alguns desses tribunais funcionavam muito bem. Deste modo, entendeu-se, sem contestação, que se deveria evoluir para um sistema que não fosse uniforme em todo o país. Assim, defendeu-se a reconstrução da fórmula dos círculos, não criando novamente os tribunais de circulo, mas transformando os círculos médios em varas mistas com competências equiparadas às do tribunal de circulo, passando desta forma o circulo a ser a matriz organizacional ao nível das comarcas de dimensão média, embora

mantendo, na organização judiciária, as comarcas, como célula base da organização judicial dos tribunais de pequena dimensão, os círculos e os distritos judiciais.

Em complementaridade, também não houve oposição à existência de determinados serviços de assessoria técnica sediados a nível do circulo e que prestassem a sua cooperação e colaboração, a todos os tribunais que funcionassem nessa área territorial. Houve sempre muita confusão entre circulo judicial e tribunal de circulo e devem ser realidades distintas. O círculo deverá ser a matriz da organização dos serviços jurídicos auxiliares dos tribunais (IRS, serviços da Segurança Social, assessorias técnicas, medicina legal, etc.). O Tribunal de Círculo ou as varas mistas adequam-se mais à litigiosidade das comarcas de dimensão média e mais urbanizadas.

Apesar de se verificar um consenso genérico sobre o desenvolvimento dos Julgados de Paz, há quem levante sérias dúvidas no que concerne à operacionalidade da lei processual que os regula, defendendo que uma das alterações a introduzir neste âmbito seria a simplificação processual. Tal facto, deve-se à existência das figuras dos pré-mediadores e dos mediadores. Questiona-se mesmo se não deveria ser o próprio juiz de paz a fazer a tentativa de conciliação. Considera ainda criticável a forma de recurso prevista para este meio não jurisdicional, uma vez que a lei não especifica se aquele abrange ou não a matéria de facto. A frustração relativamente ao desempenho dos Julgados de Paz é essencialmente partilhada por Magistrados Judiciais e do MP ao considerar-se, por um lado, que poderá ser um investimento caro face pequeno número de litígios que, por ora, resolvem. Por outro lado, a ampliação territorial da experiência dos Julgados de Paz não poderá ser efectuada em detrimento do orçamento destinado aos tribunais judiciais.

Em contraponto, os advogados consideram que os julgados de Paz devem permanecer tal qual se configuram actualmente, isto é, com as competências que detêm presentemente, nomeadamente ao nível da pequena litigiosidade, desde que os litigantes possam sempre, se o desejarem, ser representados por advogados..

Os advogados defendem, ainda, a sua especialização e o prosseguimento da tendência para a especialização com a criação de tribunais de competência especializada e de competência específica. No entanto, considera que esta medida não deverá prosseguir sem a realização de um estudo em cada distrito judicial para aferir da viabilidade ou não da manutenção do tribunal de comarca, da criação de um tribunal de competência

especializada ou específica ou de um julgado de paz e da consequente, eventual, extinção do respectivo tribunal de comarca.

Para um magistrado judicial, e no que a esta matéria diz respeito, a competência dos tribunais especializados deveria ser superior à do circulo judicial, podendo mesmo abranger várias círculos. Afirma que este modelo de tribunal não pode, em caso algum, ser rígido, tendo em conta as vicissitudes verificadas em cada comarca.

Apesar de haver um certo consenso sobre as vantagens da especialização dos tribunais com a consequente melhoria da qualidade da justiça, alguns juizes, não consideram fundamental a sua especialização. Neste sentido, afirmam até que com a especialização o magistrado perde a visão interdisciplinar, ou seja, deixa de acompanhar as diversas jurisdições relativamente às quais não está em contacto. Contudo, concedem na necessidade de o plano de estudos do CEJ ter componentes de formação especializada em áreas como a jurisdição de família e menores, visto que nem todos os juizes têm preparação ou sensibilidade para serem colocados nesses tribunais.

Aquando da análise da questão relativa ao segundo grau de jurisdição em matéria de facto, entendeu-se pacificamente que só numa situação de perfeito funcionamento desse segundo grau de jurisdição, é que se poderia pensar na extinção do tribunal colectivo de primeira instância. No entanto, por um lado, o actual regime de transcrição da prova gravada a cargo dos tribunais é inexequível, por razões de custo, fiabilidade e incentivo ao recurso, por outro, não é praticável que os juízes desembargadores ouçam todas as cassetes.

Os advogados presentes neste painel afirmam veementemente que, no actual sistema, não existe um duplo grau de jurisdição, pelo que propõem mesmo a criação efectiva desta figura, quer seja a nível do circulo, quer a nível do Tribunal da Relação, com a possibilidade de repetição do julgamento. Mesmo nesta circunstância, os juízes entendem que os julgamentos criminais, em que seja susceptível de serem aplicadas penas de prisão efectivas graves, devem ser sempre efectuadas em Tribunal Colectivo..

A organização judiciária não deve ser estranha ao modo como os tribunais se organizam internamente. Identificaram-se dois pontos para o debate: o apoio à decisão judicial e a titularidade da gestão do tribunal. Há quem defenda, acerrimamente, a existência de um *staff* privativo do juiz, uma vez, que só assim a produtividade aumentará

e porque também, só desta forma, o juiz estará mais livre para se dedicar à nobre função de julgar. No entanto, há quem entenda que a secção de processos é que deve prestar todo o apoio necessário a decisão judicial

A titularidade da gestão dos tribunais é um ponto controvertido. Alguns juízes, acompanhados por um dirigente de um serviço do Ministério da Justiça, defenderam um modelo flexível de gestão dos tribunais, nos termos do qual, a sua administração competiria ao juiz presidente, que todavia teria seu o serviço substancialmente reduzido e a criação de um Conselho que contaria com a participação de magistrados – judiciais e do MP – e eventualmente de funcionários judiciais. O juiz-presidente deveria ter na sua exclusiva dependência os futuros administradores dos tribunais, actualmente na dependência do Ministério da Justiça, que executariam as suas orientações.

Em contraponto e oposição, outros juízes, magistrados do MP e advogados presentes defenderam, com algumas nuances, que os juízes devem exercer funções essencialmente judiciais e manifestaram-se contra que o juiz-presidente seja o responsável pela gestão dos tribunais, argumentando que o tribunal é um espaço público, pelo que a sua administração deve estar a cargo do Estado que, para o efeito, deverá criar a figura de um administrador dos tribunais ou qualquer outra figura similar. Refira-se, ainda, que um outro dirigente do Ministério da Justiça defendeu que os tribunais devem ser entendidos como unidade produtiva, pelo que, atendendo às especificidades da organização do tribunal, devem ser chamados a participar na gestão todos os que aí trabalham.

A concluir verifica-se que, no discurso dos participantes deste painel, o espaço de consenso é superior no que se refere à organização territorial da justiça do que na organização interna e relativamente à titularidade da gestão dos tribunais. Ora, uma das chaves da modernização da justiça está na gestão dos tribunais, actualmente inexistente, que vai, por exemplo, desde o planeamento ao aprovisionamento, à gestão do espaço e equipamentos e até ao atendimento ao público. Assim urge, que se avance, mesmo antes da redefinição da competência material e territorial dos Julgados de Paz, tribunais de comarca e círculos judiciais (como centro de serviços auxiliares de justiça e como tribunais ou varas mistas), na definição, o mais consensual possível, de um novo modelo de gestão judicial.

Capítulo V

Conclusões, propostas e agenda de investigação

1. Conclusões

O relatório de investigação que agora vos apresentamos é um ensaio exploratório e de sistematização das linhas de tensão, dos consensos e dos dissensos e de propostas de solução para a reforma da organização judiciária em Portugal. Assim, aqui fica à vossa reflexão uma perspectiva de enquadramento teórico entre os modelos de concentração e de proximidade da justiça aos cidadãos, uma análise das rupturas e continuidades na organização judiciária, em geral, e da justiça criminal, em particular, e a síntese de um painel de debate entre magistrados, advogados e dirigentes da administração central do Ministério da Justiça. Eis, assim, as principais conclusões:

1. O debate para uma reforma da organização judiciária tem necessariamente que ter em consideração, por um lado, as funções que os tribunais desempenham e, por outro, uma visão integrada do sistema de resolução de litígios. Além disso, a composição e os objectivos da política pública de justiça no que se refere aos vários tipos de reforma da administração da justiça (aumento quantitativo dos recursos; "tecnocrático e gestionário"; inovação e tecnologia; e desenvolvimento de meios alternativos) será fundamental para a definição da nova carta judiciária e das reformas a efectuar na organização judiciária.

2. Os tribunais desempenham nas sociedades contemporâneas diferentes tipos de funções. Distinguimos as três principais: funções instrumentais, funções políticas, funções simbólicas. Em sociedades complexas e funcionalmente diferenciadas as funções instrumentais, entre as quais a resolução de litígios, o controle social, a administração e a criação do direito, são as que são especificamente atribuídas a um dado campo de actuação social e que se dizem cumpridas quando o referido campo opera eficazmente dentro dos seus limites funcionais. As funções políticas são aquelas através das quais os campos sectoriais de actuação social contribuem para a manutenção do sistema político. Finalmente, as funções simbólicas, são o conjunto das orientações sociais com que os

diferentes campos de actuação social contribuem para a manutenção ou destruição do sistema social no seu conjunto.

3. A concepção de um sistema integrado ou composto dos meios de resolução de litígios influencia, por sua vez, a organização judiciária na medida em que a distribuição territorial dos tribunais deve ter em consideração a organização territorial das formas não judiciais de resolução de litígios.

No sistema de resolução de litígios que os Estados e as sociedades estão a construir reconfiguram-se as funções do Estado e da sociedade civil, desenvolvem-se as parcerias entre o público, a comunidade e eventualmente o mercado e assume-se um novo modelo de justiça, em que a pluralidade dos ADR (RAL) tanto podem consistir em alternativas aos tribunais judiciais (resolvem litígios que os tribunais também dirimem) ou antes um seu complemento (para os litígios que nunca chegariam a tribunal) ou, ainda, um seu substituto (a transferência de competências de resolução de litígios dos tribunais para estes meios). Esse novo sistema pode ser representado por uma pirâmide em que teremos, na base, os mecanismos de autocomposição, no seu vértice, os tribunais e na zona intermédia.

4. A juntar às funções desempenhadas pelos tribunais e aos meios existentes de resolução de litígios, a organização judiciária é ainda influenciada pelo conjunto de razões identificadas por Jacques Commaille (1990), designadamente as políticas (soberania Vs. serviço público), as sociais (concentração Vs. proximidade), as técnicas (finalidade jurídica Vs. finalidade social), as institucionais ((hierarquia Vs. proximidade) e as económicas (racionalidade económica Vs. custos da representação simbólica e da proximidade). Daí a organização judiciária variar entre dois modelos, o da concentração e da proximidade aos cidadãos, podendo, numa escala larga entre os dois extremos, ser construído um modelo híbrido consoante as opções do legislador.

5. A história da organização do território judiciário, em França, sempre se fundou mais num interesse superior da nação, do que em interesses locais. De acordo com Jacques Commaille, podemos falar aqui de um modelo de "regulação plurívoca" onde se podem verificar uma multiplicidade de actividades que se desenvolvem do nível local para um nível centralizado. Neste contexto, a "burocracia da justiça", ou seja, a administração central do Ministério da Justiça francês é um actor privilegiado que faz a gestão dos territórios da justiça em colaboração com os responsáveis por cada jurisdição.

Esta concepção burocrática do judiciário pressupõe, por seu turno, uma racionalização da gestão dos meios da justiça, o que provoca uma concentração, sem ter em conta as alterações demográficas e económicas, e uma tecnicização da justiça. No entanto, a reflexão sobre uma nova organização judiciária deverá, também, acolher novas estratégias destinadas a desenvolver novas formas de organização espaciais e transversais, designadamente, histórico-geográficas e culturais, eventualmente diferentes das administrativas. A palavra chave para desenvolver um novo processo de reforma da organização judiciária seria o pragmatismo social e económico.

6. O debate em Portugal relativamente à organização judiciária tem sido bastante limitado. Os estudos empíricos são inexistentes e as reflexões teóricas reduzem-se a um conjunto de artigos que, na maioria das vezes, se limitam a opinar sobre algumas reformas pontuais ou a descrever a evolução do sistema. Regista-se, assim, que a organização judiciária portuguesa tem resistido à introdução de grandes mudanças, quer no seu funcionamento, quer na sua distribuição geográfica, mantendo uma estabilidade oposta à instabilidade do seu desempenho.

7. Os contributos dos três autores e profissionais do foro seleccionados adoptam posições coincidentes na defesa da actual inadequação do modelo de organização judiciária. João Correia afirma que a actual desadequação da organização judiciária é consequência e causa de um desajustamento acelerado com a evolução política, económica, social, demográfica e cultural da sociedade. Assim, João Correia acaba por concluir que a actual organização judiciária é incapaz de satisfazer a procura, designadamente em Lisboa, quer em termos qualitativos quer em termos quantitativos, concluindo pela inexorável caminhada para a especialização.

8. Laborinho Lúcio refere que nunca foram tantas as medidas, os projectos e as reformas para conferir ao sistema judicial uma imagem de maior credibilidade e eficácia. O futuro trará, segundo o autor, a restauração dos tribunais de círculo, com este ou outro nome, desde logo para dar sentido "aos recentes *julgados de paz* e permitir caminhar para a consideração de futuros *tribunais municipais* que, no limite, venham a absorver estes e a ocupar, com alterações quanto à competência em razão da matéria, o espaço próprio do tribunal de comarca". O autor entende que os tribunais de círculo e a própria concepção do círculo judicial obedeciam a uma orientação política por força da qual era imperioso criar,

ao nível da instância "uma *área de excelência*" que fosse apta, em termos de qualidade e de eficácia, a responder nas situações de maior significado individual ou social. A repartição das competências na parte residual, quantitativamente mais expressiva, estaria a cargo dos tribunais de comarca e dos tribunais municipais ou julgados de paz, assim como de outros mecanismos de resolução de litígios de cariz informal. Esta reforma norteia-se por uma estratégia que considere o sistema no seu todo, de modo a fazer coexistir eficazmente uma diversificado sistema formal de justiça com soluções informais, designadamente a mediação e a arbitragem, concebidas não como um sistema ou modelo alternativo, mas sim como "elementos outros, componentes, todavia, do mesmo e único sistema de Justiça marcado, assim, pela diversidade"

9. As transformações ocorridas na sociedade e, em particular, na justiça levam, por sua vez, Cunha Rodrigues a defender uma reforma do sistema judicial e, em sequência, da organização judiciária, balizada por setes princípios ou objectivos que constituem, no seu conjunto, uma nova concepção de justiça: leveza (meios judiciais e não judiciais, participação dos cidadãos, simplificação, oralidade), visibilidade (transparência, proximidade, novos modos de decisão), comunicabilidade (informar e comunicar com os cidadãos e meios de comunicação social), rapidez (gestão, oralidade, informalização, novas tecnologias), exactidão (sectores auxiliares e executivos, assessorias técnicas), consistência (garantia de independência, eficácia) e multiplicidade (pluralidade de instâncias de justiça ou sistema plural e integrado de resolução de litígios).

10. Em Portugal, os tribunais, após o 25 de Abril de 1974 e o consequente processo de democratização institucionalizaram a independência externa do poder judicial. A esta ruptura corresponde, no entanto, uma continuidade na organização judiciária que no essencial pode ousar afirma-se que remonta a 1840.

11. O estudo da organização judiciária, em Portugal, a partir de 1974, permitiu-nos, no entanto, identificar três períodos. O primeiro de 1974 a 1984, ou seja, o da transição e consolidação do Estado de direito, em que se procedeu às reformas judiciárias, necessárias à dignificação e democratização do poder judicial e ao corte com o sistema judicial vigente durante o Estado Novo. O segundo período, vai de 1985 a 1995, acompanha a década em que o PSD foi o partido maioritário e constitui Governo da Republica e é dominado pela controvérsia sobre o tribunal de círculo e a crescente desadaptação dos tribunais ao

crescimento exponencial da procura. O terceiro período decorre de 1996 até à actualidade. Nesta última fase, num primeiro momento houve a tentativa de adaptação da oferta de justiça à procura crescente, através da disponibilização de mais meios físicos e humanos e do reforço da informatização. Num segundo momento há a necessária opção pelas medidas de luta contra as pendências e morosidade dos processos, bem como a incorporação na política pública de justiça das ideias da gestão, da simplificação processual e da desjudicialização.

12. No primeiro período referido (1974-1984), ao proceder a uma análise da legislação, detecta-se a preocupação política de ruptura com o sistema judicial do regime anterior. A Lei n.º 82/77 de 6 de Dezembro (LOTJ - Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais), no desenvolvimento da Constituição de 1976, estabeleceu o referido corte, sobretudo no que concerne à função jurisdicional (artigo 2.º), à independência (artigo 3.º), à execução das decisões dos tribunais (artigo 6.º) e à função do Ministério Público (artigo 77.º). Esta reforma implicou, também, a passagem dos tribunais de trabalho para a organização judiciária, com as consequentes atribuições, tal como sucedia com os restantes tribunais. Houve, ainda, outras alterações a realçar, no sentido de democratizar e jurisdicionalizar os tribunais como seja a extinção dos corregedores, das várias classes dos tribunais de comarca, de vários órgãos jurisdicionais anteriores (tribunais de recurso das avaliações, comissões de conciliação e julgamento ou comissões arbitrais de assistência) ou dos tribunais municipais de Lisboa e Porto, da eliminação dos tribunais plenários e da criação dos juizes de instrução criminal.

Em relação à orgânica dos tribunais, contudo, verificaram-se uma série de continuidades, reproduzindo, no essencial, o sistema definido pelo Estatuto Judiciário de 1962. Manteve-se a comarca como matriz organizacional do poder judicial, bem como o tradicional agrupamento das comarcas em círculos e em distritos judiciais. Era admitida a criação de tribunais de distrito e de círculo e a possibilidade de um mesmo magistrado ter competência em mais de uma comarca, bem como a possibilidade de os diversos tribunais de comarca não estarem todos concentrados na sede. Nos tribunais de comarca, passaram a distinguir-se os tribunais de competência especializada (tribunais cíveis, criminais, de instrução criminal, de família, de menores, de trabalho e de execução das penas) e os de competência específica, tendo estes últimos competência mais reduzida.

Foram ainda criados os juízes sociais e reformulados os julgados de paz, com o objectivo de desenvolver a participação popular na administração da justiça, o que veio a constituir um fracasso, dado que tanto o poder político como os profissionais do foro não se empenharam na aplicação dessa previsão legal.

O debate político gerou um consenso à volta dos princípios fundamentais que garantiram a independência dos tribunais e a dignificação da sua função. No entanto, verificou-se algum dissenso na questão da não integração dos tribunais administrativos e fiscais numa única ordem judicial comum, tal como aconteceu, por exemplo, com os tribunais de trabalho.

13. A regulamentação desta LOTJ, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 269/78, não foi tão longe no reordenamento do território e no redimensionamento dos quadros como pretendia o próprio governo. Criaram-se novas comarcas e novos círculos e transformaram-se os julgados municipais em comarcas. A difícil situação económica e o grau de reformulação do sistema (integração de tribunais, reorganização das magistraturas e redefinição da função do juiz de instrução) levaram o governo a considerar esta altura como pouco ideal "para proceder a modificações radicais", mesmo sabendo dos desajustamentos demográficos e processuais existentes já na época. Em 1981, ainda, houve a publicação do Decreto-Lei n.º 264-C/81 que apresentou, no seu preâmbulo, uma visão bastante reformista, mas que na prática se traduziu apenas em algumas medidas necessárias à regularização de aspectos sectoriais do funcionamento dos tribunais (ex: alteração das alçadas).

14. O segundo período identificado (1985-1995) correspondeu à década em que o PSD governou Portugal. Neste período foram, igualmente, reformadas as leis relativas à organização judiciária. Contudo, o aumento do número de processos entrados efectuou-se a um ritmo mais elevado que a afectação de meios físicos e humanos, e a incapacidade de resposta do sistema manifestou-se no constante aumento dos processos pendentes.

A nova LOTJ foi aprovada pela Lei n.º 38/87, de 23 de Setembro. As inovações introduzidas por esta lei prendem-se com a actualização das alçadas dos tribunais. Os tribunais de primeira instância passaram a ser classificados em três categorias, segundo a natureza, a complexidade e o volume de serviço. Ao nível do Supremo Tribunal de Justiça, procurou-se melhorar o seu funcionamento com a possibilidade de contratar assessores

entre os magistrados de primeira instância, em consonância com a prática no Tribunal Constitucional e no Supremo Tribunal Administrativo, além de se criar a figura de Presidente de Secção. Relativamente aos tribunais de Relação, estabeleceu-se a possibilidade de criar secções destacadas, sempre que necessário, além de permitir-se a reunião nas sedes das comarcas, mediante requerimento das partes. Eliminou-se, ainda, os julgados de paz, que não tinham sido ainda criados, como instrumentos de resolução de pequenos litígios.

O ordenamento do território foi um dos domínios no qual o Governo procurou inovar. A circunscrição base continuaria a ser a comarca, apesar de, em alguns casos, se prever uma distribuição interna de jurisdição por tribunais geograficamente diferenciados. O legislador pretendeu solucionar a questão do tribunal colectivo, visto esta não ter sido abordada nas anteriores reformas e constituir um factor de estrangulamento do sistema judicial. Nas áreas urbanas em que a densidade populacional o justificasse, seriam criados tribunais de círculo para julgar as causas que determinassem a intervenção do colectivo ou do júri. Tais tribunais teriam a competência alargada a comarcas ou a grupos de comarcas limítrofes.

15. A Lei n.º 38/87 viria a ser regulamentada através do Decreto-Lei n.º 214/88 de 17 de Junho, introduzindo "intencionais e significativas inovações". Ao nível do ordenamento do território criaram-se novos círculos judiciais, institucionalizando-se assim os Tribunais de Círculo. Criaram-se ainda novas comarcas com o intuito de distribuir a carga de processos nalguns tribunais de média dimensão.

Nas comarcas de Lisboa e do Porto especializaram-se os Tribunais de Círculo, que passaram a poder funcionar como varas cíveis e juízos criminais. Com a introdução do novo CPP e a reformulação do papel do MP, houve que repensar o funcionamento dos Tribunais de Instrução Criminal, visto que o seu funcionamento não correspondeu às expectativas. Assim, extinguiram-se alguns Tribunais de Instrução Criminal, prevendo-se, no entanto, a afectação de juízes de direito exclusivamente à instrução criminal, caso o movimento das comarcas o justificasse. Os Tribunais de Trabalho, após terem sido integrados na orgânica judicial pela primeira LOTJ pós-25 de Abril – Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro - foram autonomizados por esta segunda revisão da LOTJ, funcionando como tribunais de competência especializada em todo o país e com uma área de jurisdição

idêntica à do correspondente círculo judicial, à excepção da Região Autónoma dos Açores. Foram, ainda, criados tribunais de competência especializada mista em matéria correccional e de polícia e, de forma a diversificar os meios de actuação da justiça e a descongestionar os tribunais existentes, criaram-se tribunais de pequenas causas nas áreas dos grandes centros urbanos.

16. A principal alteração à LOTJ de 1987 surgiu com a Lei n.º 24/90 de 4 de Agosto, que veio institucionalizar os tribunais de círculo. Esta medida, envolta numa acesa polémica político-profissional, visava evitar os conflitos de competência e, segundo o então Ministro da Justiça, "fazer convergir (...) os instrumentos indispensáveis a uma moderna administração da justiça" procurando que os tribunais de círculo se assumissem com uma qualidade acrescida. As críticas dos partidos da oposição oscilavam entre a falta de dotação de recursos humanos e materiais destes novos tribunais e a inadequação do seu modelo no conjunto do funcionamento do sistema judicial. O Decreto-Lei n.º 206/91 de 7 de Junho, que regulamentou esta Lei, veio confirmar o essencial desta reforma, criando novos círculos judiciais de forma a redimensionar o sistema judicial do território consoante as necessidades. Este diploma tornou mais clara a competência do tribunal de círculo quanto à prática de actos judiciais e procedeu à adaptação de princípios da lei processual civil ao funcionamento e à área de jurisdição do tribunal de círculo.

17. A Lei n.º 24/92 de 20 de Agosto, veio introduzir novas alterações à LOTJ, em particular aos tribunais de círculo, aos tribunais de pequenas causas, às varas e aos tribunais de turno. Embora os tribunais de círculo tivessem sido criados com o fim de "garantir uma maior qualidade na instrução e julgamento das questões de maior complexidade", essa intenção foi parcialmente comprometida perante a crítica de que implicava maior incómodo para as partes, "forçadas a deslocações excessivas à sede do seu círculo judicial". Deste modo, pretendeu-se consolidar a consagração efectiva do círculo judicial, dotando-o de novos instrumentos, designadamente de gabinetes de consulta jurídica gratuita e de novos mecanismos de intervenção em matérias do âmbito de investigação criminal e de medicina legal. E como forma de responder às críticas, procedeu-se à inversão da regra do seu funcionamento, passando as audiências, em regra, a ter lugar na sede da comarca. Esta lei veio ainda criar os tribunais de pequena instância, em substituição dos tribunais de pequenas causas, que nunca tinham sido instalados e

redimensionar as varas cíveis e criminais, especialmente nas áreas de Lisboa e do Porto. Finalmente, veio consagrar a criação dos tribunais de turno para matérias específicas de direito e processo penal e de direito de menores. O debate político continuava a estar concentrado nos tribunais de circulo e, também nos tribunais de pequena instância, dado que estes tribunais, segundo a oposição, não seriam dominados por procedimentos inovadores e norteados por princípios de informalidade e consenso.

18. A regulamentação da Lei n.º 24/92 foi efectuada por várias etapas, de que se referem só as mais importantes. Em primeiro lugar, o Dec-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro. Ora, segundo, o seu preâmbulo o aumento de processos entrados nos tribunais não se compadece com soluções provisórias e, por essa razão, o legislador procedeu à especialização de alguns tribunais e ao aumento do número global de juízos, atendendo ao volume processual e às características das comarcas. Flexibilizou-se a deslocação (ou não) do Tribunal de Circulo, bem como a sua composição com a possibilidade de se recorrer a um juiz não privativo do tribunal. Em segundo lugar, o Dec-Lei n.º 411/93 introduziria alterações nas varas criminais dos tribunais de Lisboa e Porto e, em terceiro, o Dec-Lei n.º 222/94, de 24 de Agosto, actualizou o quadro de magistrados, flexibilizou novamente a constituição do colectivo e prosseguiu a especialização, criando, em Lisboa (e anunciando para o Porto) os tribunais de pequena instância cível. Em quarto, através do Dec-Lei n.º 153/95, de 1 de Julho, prosseguiu-se a criação de tribunais de pequena instância (mista de Almada e Vila Nova de Gaia), e de especialização (Tribunal de Família e Menores de Braga), bem como o redimensionamento de quadros e a criação de novas comarcas.

19. O período entre 1996 e o presente momento corresponde ao terceiro e último período de reformas na organização judiciária. As reformas da organização judiciária e dos estatutos das magistraturas apenas entraram em vigor a partir da segunda metade do mandato legislativo, em especial a partir de 1998. Neste período, foram igualmente aprovadas novas leis referentes aos tribunais, aos juízes e ao MP. Também uma nova orgânica do CEJ foi publicada. Neste período, verificou-se um crescimento lento no número de juízes em actividade e no número de magistrados do Ministério Público e um aumento significativo no número de funcionários judiciais. No movimento processual, embora a partir de 1997 o número de processos entrados tenha começado a descer

lentamente, o número de processo findos não consegue atingir o seu número, pelo que se regista um aumento, lento mas constante, no número de processos pendentes.

O XIII governo, embora anunciasse a extinção dos tribunais de circulo, a reclassificação de comarcas e a criação de novos juízos, de 1996 a 1999, alterou a legislação necessária à correcção de algumas deficiências, entretanto, detectadas, nomeadamente na colocação de juízes e na criação de tribunais e secções auxiliares, incluindo o regime do destacamento dos juízes auxiliares, cuja questão era um instrumento particularmente útil para a recuperação de atrasos nos tribunais (Lei n.º 37/96, de 31 de Agosto). Neste âmbito, propunha-se criar novos juízos cíveis e criminais nos locais onde existiam juízes auxiliares há vários anos, e que correspondia assim, não a uma necessidade pontual, mas a uma necessidade permanente. Logo de seguida, (Lei n.º 44/96, de 3 de Setembro), no seguimento da legislação do período anterior, o governo veio criar cerca de 50 tribunais de turno e tribunais especializados de recuperação de empresas. O debate político e profissional sobre os tribunais de turno foi intenso. Os contestantes iam dos defensores de tribunais permanentes aos defensores do regime de contactabilidade passando pelas reivindicações financeiras e reclamações de inconstitucionalidade e de técnica jurídica. Antes da aprovação da nova LOTJ, procedeu-se, ainda e apenas, à resolução de algumas situações extremas com a criação de novos juízos e o redimensionamento de determinados quadros de juízes nalguns círculos judiciais (Decreto-Lei n.º 173/96, de 21 de Setembro e Decreto-Lei n.º 110/98, de 24 de Abril).

20. A nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ) foi aprovada pela Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro. É de salientar o reconhecimento do legislador de que esta nova lei não iria resolver todos os problemas *per si*, dado que a situação difícil da justiça é consequência de fenómenos interdisciplinares. Entre as novidades que esta lei introduziu, destacam-se as seguintes: redução para duas categorias dos tribunais de primeira instância; previsão da figura dos assessores, para ambas as magistraturas, nesses tribunais; actualização dos valores das alçadas; aumento do número de tribunais da Relação: modificações na organização do Supremo Tribunal de Justiça (turnos, quorum, etc.); reescalonamento das categorias de magistrados em cada instância e tribunal especializado; e atribuição de maiores competências às secretarias judiciais.

No entanto, as maiores alterações legais verificaram-se ao nível dos tribunais de primeira instância. A principal de todas foi a extinção dos tribunais de círculo, que veio colocar um ponto final a uma polémica de quase uma década e, paradoxalmente, quando começavam a surgir vozes de apoio ao seu funcionamento, visto que tinha sido ultrapassado o conflito de competências e o seu desempenho apresentava avaliações positivas. Esta extinção veio recolocar os tribunais de comarca como células estruturantes da organização judiciária. Entre as restantes modificações destacamos as seguintes: flexibilização das estruturas de cada circunscrição, possibilitando o desdobramento dos tribunais em varas de competência específica; especialização dos tribunais e juízos de competência especializada, nomeadamente os de Instrução Criminal, de Família, de Menores, de Trabalho, de Comércio (ex-tribunais de recuperação de empresas e de falência), Marítimos e de Execução das Penas; criação de bolsas de juízes para actuarem em tribunais, juízos ou varas onde se verificasse a ausência de juízes ou onde o volume de serviço o exigisse; instituição da dupla corregedoria; extinção dos tribunais de turno, substituindo-os pela organização de turnos para serviços urgentes; atribuição bianual da presidência dos tribunais e sua rotatividade no caso de haver mais de um juiz, excluindo-se os magistrados do MP que mantinham a responsabilidade pelos seus serviços (quando o serviço o justificasse, contempla-se a possibilidade de existência de um administrador do tribunal); extinção dos colectivos criminais, salvo algumas excepções ou quando fosse requerido. O funcionamento das secretarias judiciais, incluindo o registo e o arquivo, bem como a gestão dos tribunais, embora timidamente, passam a ser também uma preocupação da lei da organização judiciária.

21. Esta nova LOFTJ, embora se reconheça a necessidade de uma restruturação a longo prazo do sistema judicial, procurou, em linhas gerais, responder às várias solicitações, quer de nível operacional quer de carácter estatutário. Em relação às de natureza operacional, pretendeu-se, por um lado, conferir uma maior capacidade de resposta dos tribunais face ao volume de trabalho, mas por outro lado, verificou-se com a esta nova orgânica de tribunais (com juízos e varas), uma crescente complexidade da sua estrutura, o que eventualmente colocará maiores dificuldades aos cidadãos e à reorganização dos serviços judiciais. No que respeita às modificações de carácter estatutário, ao contrário do que chegou a ser aventado, a perspectiva de progressão na

carreira continuou ligada à subida para os tribunais superiores, optando-se pela solução mais fácil e consensual: o alargamento dos quadros dos tribunais superiores.

O debate político ocorrido em torno da, aprovação da LOFTJ, centrou-se em apenas alguns aspectos mais polémicos como sejam a integração do Ministério Público no artigo referente à independência dos tribunais (contestada pelo PSD), a extinção dos tribunais de círculo (com a oposição apenas do PSD), a criação de varas (com o PCP a opor-se e o CDS a apoiar), a criação de um tribunal central de instrução criminal ou a instituição da figura do administrador do tribunal. Embora o debate se tivesse centrado principalmente à volta dos tribunais de círculo, as restantes alterações não foram de ruptura, mas de adaptação do sistema às necessidades, pelo que não se gerou um clima de grande hostilidade à sua aprovação.

22. O Decreto-Lei n.º 186-A/99 veio regulamentar a LOFTJ, sendo aprovado apenas cinco meses depois. Este decreto veio reconhecer a existência de três países judiciários, embora se referisse só a dois, com exigências diferenciadas: Lisboa, litoral e interior. Além de concretizar as medidas estipuladas na LOFTJ, este regulamento criou ou previu a criação de novos tribunais da Relação, novas comarcas, varas e juízos.

O XIV Governo Constitucional procurou operacionalizar as leis que tinham sido reformadas na legislatura anterior, através de uma política denominada de "passo a passo", ou seja, com a introdução de pequenas medidas incluídas numa visão global do sistema judicial e contribuindo assim para uma mudança tranquila de paradigma (simplificação e desjudicialização dos actos e processos em que não há verdadeiro conflito). Entre as iniciativas que, de alguma forma, influem na organização judiciária, destaque para: as medidas excepcionais de luta contra as pendências (vantagens fiscais, juízes provisórios) e as de simplificação processual, a criação dos julgados de paz, o apoio aos meios não judiciais de resolução de litígios, a abertura de concurso para administradores dos tribunais, o curso de assistente judicial, os tribunais de pequena instância cível e o início dos processos de reforma do contencioso administrativo e da reforma da acção executiva e consequente transformação da profissão de solicitador.

A controvérsia e o debate político centraram-se na constitucionalidade dos juizes provisórios, na admissibilidade da citação por via postal simples e na reforma da acção executiva. O XV governo, por ora, assume uma linha de continuidade na reforma da

organização, tendo anunciado a revogação da citação por via postal simples e promovido alterações ao anterior projecto de reforma da acção executiva, sem pôr em causa o principio da desjudicialização dos actos não jurisdicionais da acção executiva e a atribuição dessa competência a solicitadores de execução.

23. Desde 1976 que o legislador vem reconhecendo a necessidade de reformas mais profundas na organização judiciária. Mas, à excepção da experiência controvertida dos tribunais de circulo, entretanto extintos, e, da criação dos julgados de paz, ainda a dar os primeiros passos, a generalidade das restantes alterações da organização judiciária, nos últimos 26 anos tem unicamente resultado da necessidade de adaptar a resposta dos tribunais ao crescimento das acções entradas e pendentes no sistema judicial tendo estas últimas ultrapassado, em 1998, o número mítico de um milhão de processos.

24. Os programas de reforma da justiça penal em diferentes países da Europa têm vindo progressivamente a dar especial importância a medidas relativas à racionalização da administração e gestão do sistema judicial e a medidas dirigidas a uma melhor eficiência da estrutura judiciária. No caso da justiça penal, os Estados, um pouco por todo o lado, vêm procedendo à reorientação e adaptação das estruturas e das formas organizacionais da justiça aos novos contextos sociais e às particularidades da criminalidade. Em Portugal, foram, também, introduzidas algumas reformas na justiça penal com incidência na sua estrutura organizacional. Destaca-se, entre outras, a criação dos departamentos de investigação e acção penal (DIAPs) e a nova Lei de Organização da Investigação Criminal.

25. A Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto) teve como principais objectivos clarificar, racionalizar e operacionalizar a organização da investigação criminal. Para a prossecução daqueles objectivos, a lei enuncia três medidas principais: a delimitação da competência genérica dos órgãos de polícia criminal (Polícia Judiciária, Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública), a criação do Conselho Coordenador dos órgãos de polícia criminal e a definição dos conceitos de autonomia técnica e táctica das polícias na actividade de investigação. A Polícia Judiciária que, até à entrada em vigor da lei, era o órgão de polícia criminal a quem era delegada a investigação da grande maioria da criminalidade passou a ter competência reservada para a investigação da criminalidade mais grave, ficando para a Guarda Nacional

Republicana e para a Polícia de Segurança Pública a investigação criminal dos processos relativos à chamada pequena e média criminalidade.

26. Um dos principais problemas levantados no âmbito da execução da Lei de Organização da Investigação criminal prende-se com o alargamento das competências de investigação criminal da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública. Para a generalidade dos magistrados e advogados entrevistados, àqueles órgãos de polícia não foi dada formação prévia que lhes permitisse recepcionar, com eficácia, as novas competências. São-lhes apontadas fortes lacunas de formação em matéria de investigação criminal, o que, segundo os nossos entrevistados, contribui para a excessiva burocratização da investigação criminal. Dada a recente entrada em vigor desta lei, não existem, ainda, dados que permitam uma avaliação detalhada do desempenho daqueles órgãos de polícias. Esta é, no entanto, uma questão que deve merecer especial atenção.

Como mostrámos no relatório "*As reformas processuais e a criminalidade na década de 90 - as formas especiais de processo e a suspensão provisória do processo: problemas e bloqueios*", a grande maioria dos processos crime denunciados, acusados e julgados nos tribunais portugueses integra a chamada pequena e média criminalidade, o que significa que é a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública quem tem competência para sua a investigação. Também naquele relatório mostrámos que é, em regra, longa a duração da investigação criminal, mesmo nos chamados crimes de "investigação estática", isto é, crimes sem necessidade de realização de diligências de investigação com vista à sua acusação, como é o caso de crimes de emissão de cheques sem provisão e de condução sem habilitação legal e sob o efeito do álcool. É, por isso, fundamental que aqueles órgãos de polícia disponham de mecanismos e estruturas que evitem a emergência de mais bloqueios e problemas na realização da investigação criminal. Para responder, com eficiência e eficácia, ao novo contexto social e legal da investigação criminal, é essencial que se dê especial atenção à formação dos agentes policiais, quer à formação inicial, quer à formação permanente.

27. Uma das inovações da Lei de Organização da Investigação Criminal foi a criação, a nível nacional, do Conselho Coordenador dos órgãos de polícia criminal. A este Conselho foi atribuída competência, designadamente para dar orientações aos órgãos de polícia criminal no sentido de coordenar a sua actuação e de garantir a adequada

coadjuvação das autoridades judiciárias; solicitar ao Procurador-Geral da República a adopção das providências que se revelem adequadas a uma eficaz acção de prevenção e investigação criminal; e definir metodologias de trabalho e acções de gestão que favoreçam uma melhor coordenação e mais eficaz acção dos órgãos de polícia criminal nos diversos níveis hierárquicos. Alguns dos nossos entrevistados levantaram dúvidas quanto ao eficaz funcionamento daquele Conselho.

A área da investigação criminal é uma área que, como facilmente se compreende, não deve funcionar de forma estanque. Há vários exemplos na experiência comparada que mostram que o aprofundamento dos mecanismos de interacção e de cooperação entre as polícias nos diferentes domínios e o desenvolvimento de formas que permitam uma visão integrada da criminalidade e das instituições que a combatem aumentam a eficácia na sua prevenção e combate. Um mau exemplo da excessiva "sectorização" do sistema é a informatização das organizações de investigação criminal. Como já escrevemos, parece-nos uma forte irracionalidade que se despenda recursos no desenvolvimento de programas informáticos que não sejam compatíveis e que não possibilitem o funcionamento em rede de todas as organizações envolvidas na investigação criminal, em especial as polícias e o Ministério Público.

28. As questões de coordenação e articulação colocam-se, também, nas relações entre o Ministério Público e as polícias, em especial no decurso da fase de inquérito. A revisão do Código de Processo Penal de 1987 veio alterar profundamente o papel do Ministério Público em sede de investigação criminal. O Código de Processo Penal define o inquérito como a fase normal e geral da investigação criminal. A direcção do inquérito cabe ao Ministério Público, assistido pelos órgãos de polícia criminal.

O Estatuto do MP define como órgãos do Ministério Público, a Procuradoria-Geral da República, as procuradorias-gerais distritais e as procuradorias da República. Na sede de cada distrito judicial existe uma Procuradoria-Geral Distrital, dirigida por um Procurador-Geral-Adjunto. Às procuradorias-gerais distritais compete, designadamente a promoção da defesa da legalidade democrática; a direcção, coordenação e fiscalização da actividade do Ministério Público no distrito judicial; a emissão de ordens e instruções a que deve obedecer a actuação dos magistrados; e a coordenação da investigação e a fiscalização da actividade processual dos órgãos de polícia criminal.

As procuradorias da República existem nas comarcas sede dos círculos judiciais, podendo, todavia, existir, uma ou mais procuradorias da República, nas comarcas sede de distrito judicial. Compete, em especial, às procuradorias da República dirigir, coordenar e fiscalizar a actividade do Ministério Público na área do respectivo círculo judicial ou nos tribunais e departamentos em que superintendam. As procuradorias da República são dirigidas por um procurador da República, podendo ser nomeados, nos tribunais e departamentos onde haja mais de um procurador, procuradores da República com funções específicas de coordenação.

29. No que diz respeito à investigação criminal, a Lei n.º 60/98 (actual Estatuto do Ministério Público) criou o Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP) e regulamentou os Departamentos de Investigação e Acção Penal (DIAPs).

O DCIAP é um órgão de coordenação e de direcção da investigação e de prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade que exige uma actuação coordenada, ou uma direcção centralizada da investigação, quer pela sua gravidade, dispersão territorial ou complexidade de investigação. É constituído por um Procurador-Geral Adjunto, que o dirige e por procuradores da República. A competência do DCIAP encontra-se definida no artigo 47º do Estatuto do MP. O nº1 daquele normativo enumera um conjunto de crimes, como, por exemplo, branqueamento de capitais, corrupção, peculato e participação económica em negócio, relativamente aos quais compete ao DCIAP a coordenação e a direcção da investigação. O DCIAP passa a ter competência para dirigir o inquérito e exercer a acção penal, relativamente aos crimes indicados no nº1, quando a actividade criminosa ocorrer em comarcas pertencentes a diferentes distritos judiciais; ou, através de prévio despacho do Procurador- Geral da República, quando, relativamente a crimes de manifesta gravidade, a especial complexidade ou dispersão territorial da actividade criminosa justificarem a direcção concentrada da investigação.

30. Existe um departamento de investigação e acção penal (DIAP) na sede de cada distrito judicial. Têm competência para dirigir o inquérito e exercer a acção penal por crimes cometidos na área da comarca, e relativamente aos crimes graves e complexos, os crimes previstos no artigo 47º nº1 do Estatuto do Ministério Público, quando a actividade criminosa ocorrer em comarcas pertencentes a diferentes círculos do mesmo distrito

judicial. A lei prevê, ainda, a possibilidade de o procurador-geral distrital atribuir ao DIAP a competência para dirigir o inquérito e exercer a acção penal quando, relativamente a crimes de manifesta gravidade, a complexidade ou dispersão territorial da actividade criminosa justificarem a direcção concentrada da investigação.

Actualmente existem, formalmente, em todo o território nacional, quatro DIAPs. O novo Estatuto, consagrou, contudo, a possibilidade de serem criados DIAPs em comarcas de elevado volume processual (comarcas que registem entradas superiores a 5000 inquéritos por ano e em, pelo menos, três dos últimos cinco anos judiciais). Apesar de ainda não terem sido formalmente criados outros DIAPs, o MP, no que respeita à investigação criminal, encontra-se estruturado daquela forma em várias outras comarcas.

31. No que respeita à investigação criminal, a estrutura e funcionamento do Ministério Público não é uniforme em todo o país. A primeira divergência resulta do facto de existirem, ou não, DIAPs. A segunda decorre da heterogeneidade na estrutura e no funcionamento interno dos DIAPs. Cada DIAP funciona com regras próprias, diferente organização de recursos humanos e materiais e diferentes métodos de trabalho. Por exemplo, os DIAPs de Lisboa e Porto estão organizados em secções de competência especializada e secções de competência genérica. Mas, a organização interna dos outros DIAPs não reflecte o mesmo modelo estrutural.

Considerando que é fundamental que as estruturas sejam suficientemente flexíveis para se adaptarem às suas necessidades, os agentes judiciais entrevistados defendem, em geral, que os DIAPs aumentam a eficácia do MP no que respeita à investigação criminal, devendo, por isso, serem avaliadas e seleccionadas novas comarcas para a criação e instalação daqueles organismos.

32. No domínio da investigação criminal, uma segunda questão levantada vai no sentido da necessidade de um maior activismo do MP na execução do inquérito. Considera-se, por um lado, que o MP deve definir e executar, sobretudo a nível de cada procuradoria, com mais rigor e eficácia, uma política e uma estratégia globais de investigação e de acção penal; e, por outro, que é fundamental aprofundar os mecanismos existentes de articulação com as polícias e criar outros que permitam o aprofundamento dessa articulação.

São vários os exemplos apontados de situações de forte desarticulação e de desempenhos desiguais no funcionamento interno do MP a que é fundamental por cobro, como é o caso do uso das formas de processos especiais ou a ausência de contacto entre os magistrados a exercer funções nas diferentes fases do processo (inquérito, instrução e julgamento).

33. A articulação entre os órgãos de polícia criminal e o MP tem sido objecto de diversas circulares da PGR. A última, com data de 11 de Março de 2002, define, no novo contexto legal, as linhas gerais da intervenção do MP no inquérito e a sua articulação com os órgãos de polícia criminal. Da nossa investigação resulta, contudo, que há uma grande heterogeneidade de procedimentos na gestão do inquérito por parte do Ministério Público e, consequentemente, na articulação entre os magistrados do MP e as polícias. Há, por exemplo, magistrados que fazem uma delegação genérica da competência de investigação nos órgãos de polícia criminal; enquanto que outros apenas delegam actos isolados de investigação. Há, ainda, quem acompanhe passo a passo as diligências de inquérito e, sempre que tal se justifique, participe na sua execução; enquanto que outros magistrados se limitam a esperar pelo relatório das polícias.

Os magistrados do Ministério Público entrevistados consideram, em geral, que não basta definir os termos daquela articulação através de uma circular, mas que é fundamental promover, entre outras medidas, mais espaços de debate, de reflexão interna e mais formação. Salvaguardando o total respeito pelo princípio da autonomia do magistrado no exercício da sua função, defendem a promoção de uma coordenação mais dinâmica, mais solidária, mais articulada e mais coesa ao nível de cada procuradoria.

34. No que diz respeito às procuradorias distritais, os magistrados do MP entrevistados reconhecem que, embora o novo Estatuto do Ministério Público tenha atribuído mais competências de coordenação às procuradorias distritais, não é suficiente para as dinamizar. Apesar dos poderes que a lei lhes confere, os procuradores distritais sentem-se muito limitados no exercício da sua função de coordenação. São apontados vários exemplos, como a impossibilidade de seleccionarem os magistrados a exercerem aí funções ou as dificuldades de acesso aos relatórios da inspecção.

Considera-se, contudo, que o principal problema de coordenação do Ministério Público se situa ao nível das estruturas intermédias - as procuradorias - e decorre dos

critérios que presidem ao recrutamento interno dos procuradores, que não têm em conta critérios de competência específica para o exercício de uma função de coordenação.

Os magistrados entrevistados, entendem, por isso, que é necessário alterar algumas características estruturais do sistema judicial, como é o caso da definição dos critérios, quer para o recrutamento interno, quer no que se refere à progressão na carreira, considerando-os factores fortemente decisivos para a dinamização e a eficácia da coordenação do Ministério Público.

35. A questão do recrutamento interno foi, também, a principal questão levantada em matéria de instrução criminal. Para a maioria dos magistrados, intervenientes no painel, as competências que a lei confere aos juizes de instrução são instrumentos essenciais para o eficaz funcionamento do sistema de garantias e de direitos fundamentais dos cidadãos, consagrados na Constituição e no ordenamento jurídico penal. Por isso, o recrutamento interno destes magistrados deveria obedecer a critérios que tivessem em conta a essencialidade daquelas funções, o que, a avaliar pela opinião daqueles agentes judiciais, não estará a acontecer. A opinião generalizada é que são funções que estão a ser exercidas por juizes jovens, em início de carreira; devendo sê-lo, dada a sua natureza, por juizes mais experientes, com mais anos do exercício da magistratura. Alguns magistrados defendem, ainda, a especialização da função.

36. Atendendo às características da criminalidade dominante na fase de julgamento - pequena e média criminalidade -, como já demonstrámos no relatório "As reformas processuais e a criminalidade na década de 90", uma parte muito significativa dos crimes poderia ser acusada sob uma das formas de processos especiais previstas no Código de Processo Penal. Neste quadro, assumem especial importância os juízos de pequena instância criminal com competência para julgar os crimes acusados sob a forma de processo sumário, abreviado e sumarissímo. Em algumas comarcas, onde não existem aqueles juízos, verificam-se dificuldades na marcação de julgamentos dos processos abreviados, o que é apontado como um dos bloqueios à utilização desta forma de processo. Para o tratamento célere e eficaz da pequena e média criminalidade mostra-se importante alargar a criação daqueles tribunais de competência específica a outras comarcas.

37. Ainda na fase judicial, uma segunda questão prende-se com os turnos que, no âmbito da justiça penal, atinge os processos sumários. Nesta matéria, uma das questões que

urge resolver, eventualmente, por via legislativa, é a clarificação do conceito de "primeiro dia útil" para a apresentação, à autoridade judicial, do arguido detido em flagrante delito, quando a detenção ocorra fora do horário do funcionamento normal da secretaria judicial. O regime jurídico vigente e as divergências de interpretação das normas jurídicas que regulam, em geral, esta matéria "atiram" para o processo comum, mais complexo e mais moroso, muita da criminalidade que rapidamente poderia sair do sistema de justiça, com muito menos custos, quer económicos, quer sociais, mas que, num claro desperdício de recursos humanos e materiais, aí se mantém.

38. É hoje um tema recorrente, do debate político-legislativo, bem como do painel que organizámos entre actores judiciários, a constatação de que há tribunais de comarca que não têm trabalho suficiente na sua circunscrição judicial para lá manter um juiz, um magistrado do Ministério Público, um secretário e os funcionários judiciais necessários para o seu funcionamento. Consequentemente, coloca-se a questão de se ter de optar entre a racionalidade económica da desnecessidade da comarca e a necessidade da presença de um juiz, por razões de proximidade da justiça e de presença do tribunal, em todo o território nacional, enquanto órgão de soberania.

Assim, não mereceu contestação a opinião predominante de que se encare a extinção das comarcas com pouca procura e com poucos processos, através de uma solução em que se verifique a sua fusão/agregação jurídica e se mantenha, no entanto, em funcionamento os tribunais de comarca enquanto espaços físicos de justiça. Acresce, que actualmente esse processo de agregação/fusão já está em curso através da junção de comarcas por portaria do Ministério da Justiça e também por deliberação do Conselho Superior da Magistratura.

39. Na prossecução do debate, mereceu também consenso que os distritos judiciais do Porto e de Lisboa deviam ser divididos, mas já não o Distrito Judicial de Coimbra e o de Évora. Ninguém defendeu o modelo de desdobramento de tribunais da Relação, como o que aconteceu com o Tribunal da Relação de Guimarães, dado que seria preferível que a cada distrito judicial correspondesse um Tribunal da Relação.

40. Admitiu-se, por um lado, que houve um erro na criação dos Tribunais de Círculo, ao querer abranger-se todo o território nacional e que, por outro lado, também se errou na sua extinção, dado que alguns desses tribunais funcionavam muito bem. Deste

modo, entendeu-se, sem contestação, que se deveria evoluir para um sistema que não fosse uniforme em todo o país. Assim, defendeu-se a reconstrução da fórmula dos círculos, não criando novamente os tribunais de circulo, mas transformando os círculos médios em varas mistas com competências equiparadas às do tribunal de circulo, passando desta forma o circulo a ser a matriz organizacional ao nível das comarcas de dimensão média, embora mantendo, na organização judiciária, as comarcas, como célula base da organização judicial dos tribunais de pequena dimensão.

Em complementaridade defendeu-se que circulo judicial e tribunal de circulo são e devem ser realidades distintas, pelo que também não houve oposição à existência de determinados serviços de assessoria técnica sediados a nível do circulo, que prestassem a sua cooperação e colaboração, a todos os tribunais que funcionassem nessa área territorial. O círculo deverá ser a matriz da organização dos serviços jurídicos auxiliares dos tribunais (IRS, serviços da Segurança Social, assessorias técnicas, medicina legal, etc.). O Tribunal de Círculo ou as varas mistas adequam-se mais à litigiosidade das comarcas de dimensão média e mais urbanizadas.

41. Apesar de se verificar um consenso genérico sobre o desenvolvimento dos Julgados de Paz, há quem levante sérias dúvidas no que concerne à operacionalidade da lei processual que os regula, defendendo que uma das alterações a introduzir neste âmbito seria a simplificação processual. Tal facto, deve-se à existência das figuras dos pré-mediadores e dos mediadores. Questiona-se mesmo se não deveria ser o próprio juiz de paz a fazer a tentativa de conciliação. Considera ainda criticável a forma de recurso prevista para este meio não jurisdicional, uma vez que a lei não especifica se aquele abrange ou não a matéria de facto. A frustração relativamente ao desempenho dos Julgados de Paz é essencialmente partilhada por Magistrados Judiciais e do MP ao considerar-se, em primeiro lugar, que poderá ser um investimento caro face pequeno número de litígios que, por ora, resolvem. E, em segundo lugar, que a ampliação territorial da experiência dos Julgados de Paz não poderá ser efectuada com recurso ou em detrimento do orçamento destinado aos tribunais judiciais.

Em contraponto, os advogados, presentes no painel, consideram que os Julgados de Paz devem permanecer tal qual se configuram actualmente, isto é, com as competências

que detêm presentemente, nomeadamente ao nível da pequena litigiosidade, desde que os litigantes possam sempre, se o desejarem, ser representados por advogados..

42. Os advogados defendem, ainda, a sua especialização e o prosseguimento da tendência para a especialização com a criação de tribunais de competência especializada e de competência específica. No entanto, consideram que esta medida não deverá prosseguir sem a realização de um estudo em cada distrito judicial para aferir da viabilidade ou não da manutenção do tribunal de comarca, da criação de um tribunal de competência especializada ou específica ou de um julgado de paz e da consequente, eventual, extinção do respectivo tribunal de comarca. Entre magistrados e advogados há quem defenda que deve ser permitida a deslocação de um tribunal especializado a um tribunal de comarca, relativamente a processos dessa comarca.

Apesar de haver um certo consenso sobre as vantagens da especialização dos tribunais com a consequente melhoria da qualidade da justiça, alguns juizes, não consideram fundamental a sua especialização. Neste sentido, afirmam até que com a especialização o magistrado perde a visão interdisciplinar, ou seja, deixa de acompanhar as diversas jurisdições relativamente às quais não está em contacto. Contudo, concedem na necessidade de o plano de estudos do CEJ ter componentes de formação especializada em áreas como a jurisdição de família e menores, visto que nem todos os juizes têm preparação ou sensibilidade para serem colocados nesses tribunais.

43. Aquando da análise da questão relativa ao segundo grau de jurisdição em matéria de facto, entendeu-se pacificamente que só numa situação de perfeito funcionamento desse segundo grau de jurisdição, é que se poderia pensar na extinção do tribunal colectivo em primeira instância.

Os advogados presentes neste painel afirmam veementemente que, no actual sistema, não existe um duplo grau de jurisdição, pelo que propõem a sua criação efectiva, quer seja a nível do circulo, quer a nível do Tribunal da Relação, de modo a possibilitar a repetição da produção de prova. Mesmo nesta circunstância, os juízes entendem que os julgamentos criminais, em que seja susceptível de serem aplicadas penas de prisão efectivas graves, devem ser sempre efectuadas em Tribunal Colectivo.

A latere, um magistrado defendeu o actual regime de transcrição da prova gravada a cargo dos tribunais é inexequível, por razões de custo, fiabilidade e incentivo ao recurso.

E, ainda, que não é praticável que os juízes desembargadores ouçam todas as cassetes em recursos de matéria de facto, pelo que se defende a sua alteração legal.

44. A organização judiciária não deve ser estranha ao modo como os tribunais se organizam internamente. Identificaram-se dois pontos para o debate no referido painel: o apoio à decisão judicial e a titularidade da gestão do tribunal. Há quem defenda, acerrimamente, a existência de um *staff* privativo do juiz, uma vez, que só assim a produtividade aumentará e porque também, só desta forma, o juiz estará mais livre para se dedicar à função de julgar. No entanto, há quem entenda que a secção de processos é que deve prestar todo o apoio necessário a decisão judicial

45. A titularidade da gestão dos tribunais é um ponto controvertido. Alguns juízes, acompanhados por um dirigente de um serviço do Ministério da Justiça, defenderam um modelo flexível de gestão dos tribunais, nos termos do qual, a sua administração competiria ao juiz presidente, que todavia teria seu o serviço substancialmente reduzido, bem como a criação de um Conselho de apoio ao juiz-presidente que contaria com a participação de magistrados – judiciais e do MP – e eventualmente de funcionários judiciais. O juiz-presidente deveria ter na sua exclusiva dependência os futuros administradores dos tribunais, actualmente na dependência do Ministério da Justiça, que executariam as suas orientações.

Em contraponto e oposição, outros juízes, magistrados do MP e advogados presentes defenderam, com algumas nuances, que os juízes devem exercer funções essencialmente judiciais e manifestaram-se contra que o juiz-presidente seja o responsável pela gestão dos tribunais, argumentando que o tribunal é um espaço público, pelo que a sua administração deve estar a cargo do Estado que, para o efeito, deverá criar a figura de um administrador dos tribunais ou qualquer outra figura similar. Refira-se, ainda, que um outro dirigente do Ministério da Justiça defendeu que os tribunais devem ser entendidos como unidade produtiva, pelo que, atendendo às especificidades da organização do tribunal, devem ser chamados a participar na gestão todos os que aí trabalham.

A concluir verifica-se que, no discurso dos participantes deste painel, o espaço de consenso é superior no que se refere à organização territorial da justiça do que na organização interna e relativamente à titularidade da gestão dos tribunais. Ora, uma das chaves da modernização da justiça está na gestão dos tribunais, actualmente inexistente,

que vai, por exemplo, desde o planeamento ao aprovisionamento, à gestão do espaço e equipamentos e até ao atendimento ao público. Assim urge, que se avance, mesmo antes da redefinição da competência material e territorial dos Julgados de Paz, tribunais de comarca e círculos judiciais (como centro de serviços auxiliares de justiça e como tribunais ou varas mistas), na definição, o mais consensual possível, de um novo modelo de gestão judicial.

2. Propostas para o debate da reforma da organização judiciária em Portugal

Das conclusões supra expostas, considerando as funções dos tribunais, a necessidade de um sistema integrado e composto de resolução de litígios, as variáveis políticas, económicas, sociais, demográficas e institucionais a ter em consideração, no respeito pela soberania do poder judicial e pela proximidade aos cidadãos, o crescimento de uma litigação urbana e concentrada na cobrança de dívidas, a necessidade de melhorar o acesso à justiça e o facto de, à excepção da criação dos tribunais de círculo (entretanto extintos) e dos julgados de paz, as reformas da organização judiciária, ocorridas desde 1977, pretenderam unicamente adaptar a resposta judicial ao aumento dos processos entrados e pendentes.

Assim, propõe-se a debate um conjunto de propostas que, aplicadas de modo integrado, melhorariam, em nosso entender, não só a eficiência dos tribunais, mas também a qualidade do serviço público de justiça e o acesso dos cidadãos ao direito e à resolução dos seus litígios:

1ª. A criação, a nível nacional, de uma justiça municipal formal, mas não judicial, assente em estruturas similares aos actuais julgados de paz, comissões de protecção de crianças e jovens em perigo ou centros de arbitragem de conflitos de consumo. Admite-se que alguns destes meios de resolução de litígios, devido à sua função e especialização, possam ser de nível supra-municipal.

A pequena litigiosidade e os actos litigiosos de baixa intensidade ou sem verdadeiro conflito deveriam ser desjudicializados para esta justiça municipal ou de proximidade. A gestão destes meios de resolução de litígios deveria ser participada e descentralizada.

2ª. Os tribunais de comarca de competência genérica continuariam a ser célula matricial da organização judiciária para as comarcas com um movimento processual de pequena dimensão. No entanto, admite-se a extinção de comarcas com pouca procura e

com poucos processos, através de uma solução em que se verifique a sua fusão/agregação jurídica e se mantenha, no entanto, em funcionamento os tribunais de comarca enquanto espaços físicos da justiça, onde poderiam funcionar os julgados de paz, realizar a tramitação de processos judiciais e fazer julgamentos no âmbito da anterior comarca (agora agregada a outra ou outras) e/ou, ainda, fazer julgamentos ou outras diligências no âmbito dos tribunais de círculo, varas mistas ou tribunais especializados com competência na área territorial da primitiva comarca.

3ª. O círculo seria uma circunscrição territorial correspondente a uma área que, em regra, seria superior ao tribunal de comarca e constituiria um centro de serviços auxiliares ao funcionamento da administração da justiça (medicina legal, assessorias técnicas, reinserção social, etc.).

4ª. Os círculos poderiam ser tribunais de círculo, varas mistas ou tribunais de competência especializada. O círculo passaria a ser a matriz organizacional ao nível das comarcas de dimensão média. Admite-se o princípio da deslocação do tribunal aos tribunais de comarca. Estes tribunais coexistiriam com o sistema de dupla corregedoria para as áreas em que a comarca continuasse a ser a base da organização judiciária. Esta solução diferenciada é adequada a um país a que correspondem, em nosso entender três tipos de Portugal judiciário (Lisboa e Porto, litoral e cidades do interior com urbanização e interior rural).

5ª. Os tribunais de competência especializada, conforme a sua competência material, poderiam variar de competência territorial nacional, de distrito judicial, de círculo ou mesmo de comarca.

6ª. A possibilidade da divisão dos distritos judiciais da Lisboa e do Porto, com a criação dos consequentes tribunais da Relação.

7ª. A necessidade de garantir um efectivo duplo grau de jurisdição em matéria de facto.

8ª. O juiz deveria ter uma assessoria em quem delegasse o expediente e as tarefas de rotina.

9ª. Uma reforma acentuada do modelo de gestão do tribunal que assentaria, pelo menos numa primeira fase, num Conselho de Gestão do Tribunal, presidido pelo juiz-presidente, mas com a participação do MP, dos advogados, dos funcionários e do

administrador do tribunal. Este administrador dependeria do juiz-presidente e do Conselho de Gestão, a quem coadjuvaria na execução da suas orientações, mas também dependeria e representaria no tribunal os serviços da administração central do Ministério da Justiça.

Entre outras funções, deveria caber ao administrador do tribunal, devidamente assessorado, o planeamento, o aprovisionamento, a gestão financeira do tribunal, a gestão e manutenção dos edifícios, do(s) espaço(s) e dos equipamentos, do pessoal (funcionários judiciais e outros), da manutenção da rede informática e da informação e atendimento ao público.

3. Agenda de investigação para uma reforma da organização judiciária

As conclusões e as propostas anteriores exigem, para que a sua concretização não seja efectuada aleatoriamente, uma agenda interdisciplinar de investigação que tenha em vista, designadamente, e entre outros, os seguintes objectivos: a definição, em termos processuais, das comarcas de pequena e média dimensão; a caracterização das transformações sócio-económicas e demográficas a decorrer nessas comarcas e o seu impacto sobre a procura de justiça; a definição dos critérios de agregação/fusão das comarcas com reduzido movimento processual; a definição dos círculos, seja como centro de serviços auxiliares da justiça ou como área territorial de tribunais de círculo, varas mistas ou tribunais de competência especializada; a reestruturação dos procedimentos numa secção de processos; a definição do volume de trabalho por magistrado, por secção de processos e por funcionário judicial; a alocução de recursos humanos, a sua distribuição e organização do trabalho; o estudo do impacto da introdução das novas tecnologias na procura judicial, na divisão e nos procedimentos de trabalho e, ainda, eventualmente na reengenharia dos processos de trabalho judicial; e, por último, a análise dos custos e benefícios económicos e sociais de cada uma das reformas que se pretenda desenvolver.

Bibliografia

Barreto, António (org.). 2000. *Justiça em crise? Crises da justiça*. Lisboa: Dom Quixote.

Bonafé-Schmitt, Jean-Pierre. 1989. «Alternatives to the judicial model», *in* Wright, Martin e Galaway, Burt. *Mediation and criminal justice – victims, offenders and community*. Londres: Sage, 178-194.

Canotilho, J. J. Gomes; Moreira, Vital. 1993. *Constituição da República Portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra Editora. 3a ed. rev.

Cluny, António. 1992. «Démocratie et rôle de l'associationisme judiciaire au Portugal» in *La formation des magistrats en Europe et le rôle des syndicats et des associations professionnelles*. MEDEL/Faculté de Droit de l'Université de Trieste. CEDAM: Padova, 133-140.

Commaille, Jacques. 1990. «Territoire judiciaire, territoire social pour une théorie sociologique de la justice», *in* Arnaud, André-Jean (ed.), *Sociology of Law. Splashes and Sparks*. Oñati Proceedings, 2. Oñati: International Institute of Sociology of Law, 91-100.

Commaille, Jacques. 1999. «La déstabilisation des territoires de justice», *Revue Droit et Société*, n.º 42/43, 239-264.

Commaille, Jacques. 2000. *Territoires de Justice. Une Sociologie politique de la carte judiciaire*. Paris: Presses Universitaires de France.

Conselho Económico e Social. 1999. *A Justiça em Portugal*. Lisboa: Conselho Económico e Social,

Conselho Superior do Ministério Público. http.pgr.pt/português/grupo_soltas/ pub/csmp/42/anexo1.htm. 06.2002

Correia, João. 1999. «A justiça como tarefa comum: o presente e o futuro judiciário». In *A Justiça em Portugal*. Lisboa: Conselho Económico e Social, 129-138.

Costa, Eduardo Maia. 1995. «O modelo português do Ministério Público: autonomia e centralismo». *Revista do Ministério Público*, n.º 63, Julho/Setembro. Lisboa: SMMP: 151-157.

Costa, Eduardo Maia. 1999. «Algumas propostas para repensar o sistema judiciário português». *Revista do Ministério Público*. N.º 80, Outubro-Dezembro, 55-66.

Costa, Gonçalves. 1988. «O sistema judiciário português». *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LXXIV, Coimbra: Universidade de Coimbra, 173-239.

Dias, João Paulo. 2001. *Organização judiciária e controlo interno: o papel dos Conselhos Superiores em Portugal*. Dissertação de Mestrado. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Dias, João Paulo. 2001a. «O "mundo" dos magistrados: a avaliação profissional e a disciplina». *Revista Crítica de Ciências Sociais*. n.º 60. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 87-119.

Dufresne, Jacques. 1993. *Réflexions sur la déjudiciarisation*. Encyclopédie L´Agora. http://agora.qc.ca/reftext.nsf/Doc. Fevereiro de 2001.

Gomes, Conceição (coord). 2002. As reformas processuais e a criminalidade na década de 90. As formas especiais de processo e a suspensão provisória do processo: problemas e bloqueios. Coimbra: Centro de Estudos Sociais: Observatório Permanente da Justiça.

Gomes, Conceição (Coord.). 2001a. *A administração e gestão da justiça na década de 90 – Análise comparada das tendências de reforma*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Gomes, Conceição (Coord.). 2001b. *O recrutamento e a formação de magistrados: Análise comparada de sistema e do discurso judiciário em Portugal*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Gonçalves, Maia L. Manuel. 1998. Código de Processo Penal anotado. Coimbra: Almedina. 9 ª ed. rev. e act.

Gouveia, Jorge Bacelar; Homem, António Pedro Barbas (orgs.). 2001. *O debate da justiça: estudos sobre a crise da justiça em Portugal*. Lisboa: Vislis Editores.

Hespanha, António. 1993. *Justiça e litigiosidade: história e prospectiva*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Hespanha, António. 1997. *Panorama histórico da cultura jurídica europeia*. Lisboa: Publicações Europa-América.

Ietswaart. I. 1993. «Déjudiciarisation», *in* Arnaud, André-Jean (dir.). *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. 2.ª Edição. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 172-174.

Lopes, José Reinaldo de Lima. 2000. *O Direito na história – lições introdutórias*. São Paulo: Max Limonad.

Lúcio, Álvaro Laborinho. 2002. «Justiça e Política - Um simples contributo». *Revista do Ministério Público* – N.º 90, Ano 23, Abr/Jun, 7-16.

Lúcio, Laborinho. 1986. «O magistrado hoje – actuação e formação». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 18/19/20. Coimbra: CES: 291-307.

Magalhães, Pedro Coutinho. 1995. «Democratização e independência judicial em Portugal». *Análise Social*. Lisboa: ICS, vol. XXX (130), 51-90.

Ministério da Justiça. *Estatísticas da justiça*. Lisboa: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento. Vários anos.

Ordem dos Advogados. http://site.oa.pt. 06.2002

Pedroso, João. 2001. «A construção de uma justiça de proximidade: o caso dos Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo». *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 60. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 33-60.

Pedroso, João; Cruz, Cristina. 2000. *A arbitragem institucional: um novo modelo de administração de justiça – o caso dos conflitos de consumo*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Pedroso, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo. 2001. *Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada)*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Pedroso, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo. 2002. *O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Procuradoria Geral da República. 2002. *Circular n.6/2002 de 11 de Março.*

Procuradoria Geral da República. http://www.pgr.pt. O6.2002

Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. 2002a. *Acta de reunião de 8 de Fevereiro de 2002.*

Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. 2002b. *Memorando sobre os DIAPs de 14 de Junho de 2002*.

Rodrigues, Cunha. 1999. «Para onde vai a justiça?». *Revista Sub Judice*. N.º 14, Janeiro/Março, 33-44.

Santos, Boaventura de Sousa (dir.). 2001. *As alterações processuais intercalares de 2000 – As medidas legislativas de simplificação nos processos civil e penal, custas judiciais e apoio judiciário*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Santos, Boaventura de Sousa. 1990. *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988).* Porto: Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa. 1994. *Pela mão de Alice - o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa; Pedroso, João; Marques, Maria Manuel Leitão; Ferreira, Pedro. 1996. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Afrontamento/CES/CEJ.

Sottomayor, Arménio. 1997. «O Estatuto do Ministério Público». *Revista do Ministério Público*, n.º 72. Lisboa: SMMP: 55-69.

Teubner, Gunther. 1993. «Substantive and reflexive elements in modern law». *Law and Society Review*. 17 (2), 239-285.

Vasconcelos, Pedro Bacelar. 1996. *Teoria geral do controlo jurídico do poder público*. Lisboa: Edições Cosmos

Vasconcelos, Pedro Bacelar. 1998. *A crise da justiça em Portugal*. Lisboa: Gradiva.

Vitorino, António. 1993. *The administration of justice and judicial reform*. Paper presented in the Conference organised by the Social Science Research Council, Bielefeld.

Wouters, Y. e Van Loon, F. 1991. «Civil litigation in Belgium: the reconstruction of the pyramid of legal disputes (a preliminary report)» *in* Blankenburg, E. Commaille, J. e Galanter, M.. *Disputes and litigation.* Oñati Proceedings 12: Oñati International Institute for the Sociology of Law, 23-38.