

***Organização e Controlo Interno do Poder
Judicial***

Boaventura de Sousa Santos

João Paulo Dias

Conceição Gomes

Centro de Estudos Sociais

Projecto 36480/99 / FCT-POCTI/36480/SOC/2000

Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Coimbra

2003

Índice

Índice das Principais Siglas	15
Introdução	17
Metodologia	25

Capítulo 1

Funções e Mecanismos de Fiscalização do Poder Judicial

1. Funções do Poder Judicial.....	41
2. Controlo Interno e mecanismos de auto-regulação	45

Capítulo 2

Os Conselhos Superiores: comparações internacionais

1. O sul da Europa.....	53
1.1. O caso espanhol – Consejo General del Poder Judicial.....	54
1.1.1. A organização judiciária em Espanha	56
O Tribunal Supremo.....	56
A Audiência Nacional.....	56
Os tribunais superiores de justiça	57
As audiências provinciais.....	57
Os tribunais de primeira instância.....	57
1.1.2. O Consejo General del Poder Judicial:.....	58
1.1.2.1. Competências	58
1.1.2.2. Composição	60
1.2. O caso francês – Conseil Supérieur de la Magistrature.....	61
1.2.1. A organização judiciária	61
1.2.1.1. Jurisdição civil	62

Os tribunais de grande instância (Tribunal de Grande Instance)	62
Os tribunais de instância.....	62
Os tribunais de comércio	63
Os tribunais de trabalho (Conseil de Prud'hommes).....	63
Os tribunais de arrendamento rural	64
Os tribunais de segurança social	64
1.2.1.2. Jurisdição criminal.....	64
Os tribunais de polícia	64
Os tribunais correcionais.....	65
Os tribunais criminais (Cour d'Assises)	65
Os tribunais de menores	65
1.2.1.3. Jurisdição de recurso	65
Os tribunais de recurso	65
O tribunal de cassação	66
1.2.1.4. Jurisdição administrativa	66
Os tribunais administrativos	66
Os tribunais administrativos de recurso	66
O Conselho de Estado	66
Os tribunais de contas	67
O tribunal de conflitos	67
1.2.2. A organização do poder judicial	67
1.2.2.1. Os magistrados	67
1.2.2.2. O Conseil Supérieur de la Magistrature	68
1.3. O caso italiano – Consiglio Superiore della Magistratura	71
1.3.1. A organização judicial italiana	71
1.3.1.1. Jurisdição comum	72
Os julgados de paz	72
Os tribunais distritais.....	72
Os tribunais de menores	73
Os tribunais de recurso	73
O Tribunal de Cassação	73
Os tribunais de jurados	74

1.3.1.2. Jurisdição especializada	74
1.3.1.2.1. Tribunais administrativos.....	74
Os tribunais administrativos regionais.....	74
O Conselho de Estado	75
O Tribunal de Contas	75
O Tribunal Marcial.....	76
As comissões provinciais e regionais de impostos	76
O Ministério Público	76
1.3.2. O Consiglio Superiore della Magistratura	76
2. O norte da Europa	80
2.1. O caso sueco – Domstolsverket	81
2.1.1. A organização judiciária	82
2.1.1.1. Os tribunais comuns.....	82
Os tribunais de trabalho	83
Os tribunais de comércio	83
2.1.1.2. Os tribunais administrativos	84
2.1.1.3. Outras instituições de controlo e fiscalização.....	84
A Provedoria do Parlamento (Office of the Parliamentary Ombudsmen)	84
O Chanceler da Justiça (Office of the Chancellor of Justice)	84
2.1.2. O Domstolsverket – Conselho Judiciário	85
2.2. O caso irlandês – Courts Service	86
2.2.1. A organização judiciária	87
O tribunal distrital	87
O Tribunal de Círculo	87
O tribunal de recurso (High Court)	88
O tribunal central criminal	88
O tribunal especial criminal	88
O tribunal criminal de recurso	89
O Supremo Tribunal de Justiça.....	89
O Procurador-Geral.....	89
O Director do Ministério Público.....	90

O tribunal de pequenas causas	90
Os tribunais administrativos	90
2.2.2. O Courts Service	90
2.3. O caso dinamarquês – Domstolsstyrelsen	93
2.3.1. A organização judiciária	93
Os tribunais distritais.....	93
O tribunal marítimo e comercial	93
Os tribunais de recurso	94
O Supremo Tribunal de Justiça.....	94
O Gabinete do Procurador do Estado	94
2.3.2. O Domstolsstyrelsen – o Conselho Judiciário	95
3. Outros casos.....	97
3.1. O caso alemão	97
3.1.1. A organização judiciária	97
3.1.2. Os órgãos de gestão e disciplina dos magistrados judiciais.....	99
3.1.2.1. Conselho de Disciplina.....	100
3.1.2.2. Comissões de nomeação de juízes	101
3.1.2.3. Conselhos consultivos.....	102
3.2. O caso belga	102
3.2.1. A organização judiciária	102
Os tribunais de magistrados (Julgados de Paz).....	103
Os tribunais de polícia	103
Os tribunais de primeira instância.....	103
Os tribunais de trabalho.....	103
Os tribunais de comércio	104
Os tribunais distritais.....	104
Os tribunais de recurso	104
Os tribunais de trabalho de recurso	104
O tribunal de julgamento (Cour d’Assises).....	105
O Supremo Tribunal (Cour de Cassation).....	105
O Ministério Público	105
Os tribunais administrativos.....	106

3.2.2. O Conseil Supérieure de Justice	106
3.3. O caso holandês	108
3.3.1. A organização judiciária	108
3.3.1.1. Jurisdição comum	108
Os tribunais distritais	109
Os tribunais regionais	109
Os tribunais de recurso	109
O Supremo Tribunal	109
3.3.1.2. Os tribunais especializados	110
Os tribunais de propriedade rural	110
Os tribunais de conflitos relativos à gestão das empresas	110
3.3.2. Jurisdição administrativa	110
As secções administrativas dos tribunais regionais	110
Os tribunais administrativos de recurso	111
O tribunal de comércio	111
A divisão administrativa do Conselho de Estado	111
O tribunal alfandegário	112
O tribunal de recurso das bolsas de estudo	112
3.3.3. Organização do poder judicial	112
3.3.3.1. As reformas da administração da justiça	113
3.3.3.2. O Conselho para a Administração da Justiça	115

Capítulo 3

Poder Judicial em Portugal: rupturas e continuidades

1. O Poder Judicial durante o Estado Novo	119
2. A justiça no período revolucionário	122
2.1. A justiça e os tribunais na Constituição da República	124
2.2. Organizações associativo-sindicais das magistraturas	128

Capítulo 4

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.....	133
2. A evolução da organização judiciária de 1974 a 1984: a adaptação à democracia	137
2.1. O contexto da continuidade e da mudança	137
2.2. A primeira Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais – Lei n.º 82/77	141
2.3. O debate na Assembleia da República: a organização de um poder judicial democrático	145
2.4. A regulamentação da LOTJ (Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro): a manutenção e a criação de novas comarcas	147
2.5. A alteração de 1981: entre um preâmbulo reformista e o aggiornamento da LOTJ	149
3. A evolução da organização judiciária de 1985 a 1995: o período pós-consolidação do Estado de Direito	150
3.1. O contexto: os dez anos de governação do PPD-PSD.....	150
3.2. A Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 38/87, de 23 de Setembro): a semi-ruptura dos Tribunais de Círculo	155
3.3. O debate sobre a LOTJ de 1987	158
3.3.1. O debate em geral.....	158
3.3.2. Da aplicação no tempo da LOTJ à admissibilidade de recursos ..	159
3.4. A regulamentação da LOTJ de 1987: os Tribunais de Círculo, os tribunais de comarca, as pequenas causas e a especialização	160
3.5. As alterações à LOTJ de 1987: um debate político e profissional de alta intensidade	163
3.5.1. A Lei n.º 24/90, de 4 de Agosto, e o Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho: o novo fôlego dos Tribunais de Círculo	163
3.5.1.1. A Lei n.º 24/90, de 4 de Agosto.....	163

3.5.1.2. O Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho: a nova regulamentação do Tribunal de Círculo	168
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	171
3.5.3. A regulamentação em várias etapas da Lei n.º 24/92, de 20 de Agosto (da alteração à LOTJ)	177
4. O terceiro período: de 1996 à actualidade	181
4.1. O contexto: as alterações das leis estatutárias e a explosão de litígios em tribunal	181
4.2. As alterações legais pontuais e o debate político parlamentar de 1996 a 1999.....	185
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)	185
4.2.2. Os tribunais de turno e os tribunais especializados de recuperação de empresas e falência.....	191
4.2.2.1. A fundamentação da exposição de motivos	191
4.2.2.2. O debate parlamentar	199
4.2.3. A afectação de mais meios: quadro de juízes e afectação de novos juízes.....	206
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 gestor ..	207
4.3.1. A apresentação da lei: a extinção dos Tribunais de Círculo	207
4.3.2. A exposição de motivos da nova LOFTJ de 1999	210
4.3.3. O debate político acerca da nova LOFTJ de 1999: o funeral dos Tribunais de Círculo	215
4.3.4. A regulamentação da LOFTJ.....	225
4.3.4.1. A informatização.....	225
4.3.4.2. A selecção e a promoção de assessores	226
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) ..	226

5. Os anos 2000 e 2001: a política integrada do “passo a passo” na reforma da administração da justiça	230
5.1. Os objectivos políticos e a reforma da orgânica do Ministério da Justiça	230
5.2. O alargamento do Supremo Tribunal de Justiça	232
5.3. O estatuto do administrador do tribunal	233
5.4. A adaptação da organização judiciária ao crescimento da procura, especialmente em Lisboa e Porto	234
5.5. Os julgados de paz	236
5.6. A pequena instância cível	236
5.7. Os assistentes judiciais	237
5.8. Adaptação orgânica às reformas em curso: o contencioso administrativo e a acção executiva	238
6. Os estatutos dos juízes e dos magistrados do Ministério Público	238

Capítulo 5

Órgãos de Controlo Interno: os Conselhos Superiores em Portugal

1. O Conselho Superior Judiciário durante o Estado Novo	243
2. Os Conselhos Superiores no pós-25 de Abril de 1974	248
3. Os Conselhos Superiores na Constituição da República	250
3.1. Conselho Superior da Magistratura	253
3.2. Conselho Superior do Ministério Público	261

Capítulo 6

O Desempenho do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público

1. As reuniões	272
2. As inspecções ao desempenho profissional	285

3. As classificações dos magistrados	296
3.1. Os relatórios dos inspectores	327
4. Os inquéritos e processos disciplinares	331
5. As medidas disciplinares	336
6. Considerações acerca de uma reunião do Conselho Superior do Ministério Público	347
7. Reflexões sobre as actividades dos Conselhos Superiores	350
8. Os Conselhos Superiores: conclusões parciais	354
8.1. Auto-regulação e corporativismo	354
8.2. Independência e democraticidade	359
8.3. Nomeações, colocações e transferências	361
8.4. Responsabilidade e inspecções	362

Capítulo 7

Reinventar os Conselhos Superiores: algumas propostas de reflexão

1. Composição e democraticidade	369
2. Competências e atribuições	373
3. Gestão de recursos financeiros e materiais	374
4. Gestão de recursos humanos	375
5. Divisão interna do trabalho	378

Capítulo 8

Conclusões

Conclusões	381
Bibliografia	393

Índice de Figuras

Figura 1 - Organograma dos Tribunais Judiciais	125
Figura 2 - Organograma dos Tribunais Administrativos e Fiscais.....	126
Figura 3 - Órgãos e Agentes do Ministério Público.....	127
Figura 4 - Conselho Superior Judiciário de 1926.....	244
Figura 5 - Conselho Superior Judiciário de 1974.....	246
Figura 6 - Conselho Superior Judiciário no Pós-25 de Abril	249
Figura 7 - Conselho Superior da Magistratura em 1982	251
Figura 8 - Conselho Superior da Magistratura desde 1997	256
Figura 9 - Conselho Permanente do Conselho Superior da Magistratura	259
Figura 10 - Conselho Superior do Ministério Público desde 1992	266
Figura 11 - Secção Disciplinar do Conselho Superior do Ministério Público...	267

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Leis de Organização Judiciária entre 1976 e 1984.....	139
Tabela 2 - Recursos Humanos nos Tribunais Judiciais entre 1974-1984	140
Tabela 3 - Movimento Processual nos Tribunais Judiciais entre 1974-1984 ..	141
Tabela 4 - Leis de Organização Judiciária entre 1985-1995.....	153
Tabela 5 - Recursos Humanos nos Tribunais entre 1985-1995.....	154
Tabela 6 - Movimento Processual nos Tribunais Judiciais entre 1985-1995 ..	155
Tabela 7 - Leis de Organização Judiciária entre 1996-2002.....	183
Tabela 8 - Recursos Humanos nos Tribunais entre 1996-2001.....	184
Tabela 9 - Movimento Processual nos Tribunais Judiciais entre 1996-2001 ..	185
Tabela 10 - Composição e Competências do CSM e CSMP	269
Tabela 11 - Número de Reuniões do CSM	273
Tabela 12 - Número de Reuniões do CSMP.....	274
Tabela 13 - Desempenho Profissional dos Juízes de Direito.....	288
Tabela 14 - Desempenho Profissional dos Magistrados do MP	290
Tabela 15 - Classificações Atribuídas a Juízes de Direito	297

Tabela 16 - Classificações Atribuídas a Magistrados do MP	300
Tabela 17 - Classificações por Ano e por Categoria de Magistrados do MP – Procuradores da República (1997-2002)	303
Tabela 18 - Classificações por Ano e por Categoria de Magistrados do MP – Procuradores-Adjuntos (1997-2002)	304
Tabela 19 - Regulamentos de Inspeções do CSM e do CSMP	306
Tabela 20 - Inquéritos e Processos Disciplinares a Juízes	333
Tabela 21 - Inquéritos e Processos Disciplinares a Magistrados do MP	334
Tabela 22 - Medidas Disciplinares Aplicadas a Juízes	337
Tabela 23 - Medidas Disciplinares Aplicadas a Magistrados do MP	338

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Número de Reuniões do CSM e CSMP	275
Gráfico 2 - Classificações atribuídas aos Juízes de Direito e Magistrados do MP	291
Gráfico 3 - Classificações Atribuídas a Juízes de Direito (%)	298
Gráfico 4 - Classificações Atribuídas a Magistrados do MP (%)	301
Gráfico 5 - Inquéritos e Processos Disciplinares a Juízes e Magistrados do MP	335

Índice das Principais Siglas

ASJP – Associação Sindical dos Juízes Portugueses
CDS-PP – Centro Democrático Social/Partido Popular
CEJ – Centro de Estudos Judiciários
CGPJ – Consejo General del Poder Judicial
COJ – Conselho dos Oficiais de Justiça
CP – Código Penal
CPP – Código do Processo Penal
CRP – Constituição da República Portuguesa
CSJ – Conselho Superior Judiciário
CSM – Conselho Superior da Magistratura
CSMP – Conselho Superior do Ministério Público
CSTAF – Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
DAR – Diário da Assembleia da República
DR – Diário da República
EMJ – Estatuto do Ministério Público
GPLP – Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça
LOFTJ – Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
LOMP – Lei Orgânica do Ministério Público
LOTJ – Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais
MFA – Movimento das Forças Armadas
MJ – Ministério da Justiça
MP – Ministério Público
OPJ – Observatório Permanente da Justiça Portuguesa
PCP – Partido Comunista Português
PPD-PSD – Partido Popular Democrático/Partido Social Democrata
PS – Partido Socialista
SMMP – Sindicato dos Magistrados do Ministério Público
STA – Supremo Tribunal Administrativo
STJ – Supremo Tribunal de Justiça
TAC – Tribunal Administrativo de Círculo

Introdução

“Os grandes debates da sociedade surgem, frequentemente, hoje em dia, no decorrer de processos de grande audiência (...) que captam a atenção da opinião pública durante várias semanas” (Garapon, 1998: 19). De facto, também em Portugal, o debate sobre a justiça tem sido impulsionado pelo crescente interesse dos cidadãos sobre «casos de justiça», amplamente divulgados através dos meios de comunicação. Este súbito protagonismo da justiça e dos tribunais, no entanto, ultrapassa a simples fronteira geográfica dos Estados-nação para se tornar um sintoma da transição paradigmática, que vários autores defendem, entre a modernidade e a pós-modernidade (Santos, 2000b).

Este novo fenómeno ou, como alguns preferem chamar, esta maior visibilidade dos tribunais, catapultou todos os seus actores internos para um novo patamar de importância. Mesmo não sendo um protagonismo procurado, principalmente, pelos magistrados, a actual importância dos tribunais torna incontornável a sua adaptação às novas exigências e às novas expectativas entretanto construídas no imaginário dos cidadãos. Por outro lado, a erosão dos modernos sistemas democráticos, e do prestígio dos seus protagonistas, tem vindo a transferir a legitimidade democrática destes para os tribunais, os quais baseiam a sua legitimidade no texto da lei, ou seja, na Constituição.

Deste modo, o facto dos poderes executivo e legislativo serem cada vez mais voláteis, por estarem dependentes das eleições (privilegiando estratégias eleitoralistas de curto prazo em detrimento de políticas coerentes de médio e longo prazo), além das alternativas aos actuais modelos de governação parecerem ter-se extinguido, tem contribuído, entre outros motivos, para uma crescente perda de credibilidade dos actores políticos. No pólo oposto, a aparente estabilidade do poder judicial, baseada mais em princípios do que em pessoas, confere-lhe uma credibilidade fundamental para que funcione como poder fiscalizador dos restantes poderes estatais e, assim, contribui para a

própria credibilidade dos sistemas democráticos. Não deixa de ser sintomático dos tempos turbulentos em que vivemos, neste final de século, o facto de passarem pelos tribunais as expectativas dos cidadãos em readquirir uma certa estabilidade social, laboral e económica. Isto é, os tribunais, que sempre foram das instituições que mais se opuseram à transformação social¹, são hoje vistas com uma das últimas instituições capazes de adoptar uma postura progressista, no sentido de contrariar o apetite voraz da economia capitalista e de garantir os direitos de cidadania conquistados nos últimos séculos, mesmo contra a oposição dos tribunais de então (Santos *et al*, 1996: 19). Mas, por outro lado, a simples defesa dos direitos de cidadania incorpora elementos conservadores se não for efectuada segundo novos princípios e, essencialmente, sobre uma nova postura perante os novos poderes que se instalaram na organização das sociedades modernas.

Os magistrados, em geral, são os protagonistas mais visíveis desta nova conjuntura. O seu papel também tem vindo a ser repensado face às recentes transformações sociais. Mas, se o seu passado foi bastante estável e discreto, o futuro promete ser incerto e conflituoso. A constante crispação sentida à volta dos tribunais exige-lhes uma capacidade de confronto e de luta para a qual não foram, nem são, preparados. As últimas décadas reduziram o seu papel de julgar e interpretar as leis, salvo algumas excepções, a meros aplicadores da legislação, retirando-lhes a criatividade e a autonomia. A sua colagem institucional aos outros poderes estatais que lhes garantiam o prestígio e as condições de trabalho em troca de uma não interferência judicial implodiu. Este facto ocorreu a par de duas situações, as quais interferiram neste processo de cisão: a desvalorização profissional dos magistrados, ocorrida nas últimas décadas, mesmo em termos remuneratórios; e a judicialização da política, por força, não da acção dos magistrados, mas do aumento dos conflitos *inter pares*. Embora a desvalorização profissional tenha sido um pouco invertida, a imposição de julgar os conflitos políticos desfez as

¹ Carlos Maria Cárcova refere que o direito tem sancionado formas de distribuição desigual de bens e de poder, formas estas que costumam aparecer *naturalizadas* no discurso social hegemónico (1998: 9).

alianças e obrigou os magistrados a entrar no meio dos conflitos políticos. Ao decidirem, tornam-se alvo dos condenados que contestam a sua imparcialidade e legitimidade. Desta forma, entramos num processo de politização da justiça em que os magistrados se tornam, mesmo sem querer, em árbitros das lutas políticas.

A legitimidade dos magistrados passa, então, por uma nova fase, adquirindo uma importância jamais vista. A sua legitimidade relaciona-se, quer com os mecanismos de recrutamento e formação, quer com o seu desempenho profissional. Mas a sua legitimidade também depende da forma como o poder judicial se relaciona com os outros poderes políticos, não de uma forma institucional, mas através dos conhecimentos pessoais. A ligação à classe política, como também observamos em Portugal, faz-se através da passagem de magistrados pelos gabinetes de ministros ou de secretários de Estado, personificando mesmo esses cargos nalguns casos. Como afirma ainda Garapon, “(...) uma carreira brilhante de juiz não se realiza – ou muito raramente – na jurisdição, mas contornando o Ministério da Justiça, através do destacamento para outra administração, ou até – pela porta grande – através da passagem por um gabinete ministerial. (...) É paradoxal ver uma corporação de juízes portadora de um certo desdém, mais ou menos dissimulado, relativamente à jurisdição que não deixa de ser a sua razão de existir” (Garapon, 1998, 62). A carreira judicial faz-se, não só pelo mérito, mas também pelo recurso à carreira política, a qual se reflecte posteriormente na carreira judicial. No entanto, a carreira política não se reduz à passagem por cargos ministeriais, podendo adquirir a forma de cargos nas organizações sindicais ou nos órgãos superiores do poder judicial ou outras entidades públicas (polícias, prisões, etc.), os quais servem frequentemente de trampolim no que respeita à progressão na carreira judicial.

Desta forma, a garantia da legitimidade democrática dos magistrados depende da forma como desempenham a sua função. E, enquanto o desempenho dos políticos é fiscalizado através das eleições pelos cidadãos, também o desempenho dos magistrados deve recorrer a mecanismos de

controlo e fiscalização eficazes para garantir a isenção e qualidade dos seus membros. Mas como os mecanismos de controlo e fiscalização podem interferir, se não forem usados devidamente, com a independência dos magistrados, a fronteira é sempre ténue e problemática. No entanto, a ausência destes mecanismos, ou o seu não funcionamento ou funcionamento corporativo, tem gerado polémicas gravemente lesivas, não só do seu prestígio, como também da legitimidade da função que desempenham. E nada interfere mais numa profissão do que o descrédito que se constrói à sua volta.

Embora estes fenómenos possam ser analisados a uma escala global, como o faz Boaventura de Sousa Santos (1999b), a nossa perspectiva vai centrar-se no caso português. E ao analisar-se o papel do poder judicial no seio da sociedade portuguesa, evidencia-se imediatamente a especificidade do estatuto semi-periférico da mesma, onde a desarticulação interna entre a produção capitalista e a reprodução social tem vindo a ser destacada, em especial nos trabalhos de Santos (1990, 1993, 1994, 1996), Reis (1992), Fortuna (1993) e outros. Refere-se, nestes trabalhos, que a discrepância entre o quadro jurídico-institucional e as práticas sociais tem-se mantido a um nível muito elevado, traduzindo-se aquele num modelo semelhante ao dos países centrais, enquanto as práticas sociais se encontram mais recuadas que o estabelecido legalmente. Dentro deste cenário, é de grande importância o estudo e questionamento do poder judicial, por forma a constatar se existe uma desarticulação interna e/ou externa do mesmo. Ou seja, em que medida é que, por um lado, o enquadramento legal do nosso poder judicial e os estatutos das magistraturas se encontram na esfera dos países centrais e/ou se, por outro lado, as práticas sociais resultantes do seu funcionamento estão, de alguma maneira, distanciadas do quadro legal existente.

Se, por um lado, vemos dirigentes da Associação Sindical de Juízes Portugueses referir que temos das mais avançadas concepções de poder judicial e de estruturas organizativas dos magistrados (Nascimento, 1997), por outro, verificamos que qualquer tentativa de alteração do actual sistema judicial embate em resistências corporativas, originando, em consequência, um atraso

na implementação de medidas mais progressistas que no momento da sua aplicação provoca o seu desajustamento imediato. Constata-se um atraso crónico na aplicação de reformas, tal é o desenvolvimento da chamada «crise da justiça», a qual Laborinho Lúcio atribuiu, já em 1986, “(...) à excessiva e rápida acumulação de questões a resolver pelos tribunais aliada às carências quantitativas de quadros humanos e qualitativos de meios técnicos, o que precipitou, em várias áreas, uma situação de difícil e morosa recuperação” (1986: 297). É que, segundo Ferreira (1986), a capacidade de autocritica é proporcionalmente inversa aos interesses de classe em jogo, ou seja, pelos menos teoricamente, a posição dos magistrados parece indicar que quanto mais numerosas são as críticas ao funcionamento e organização da justiça, mais frágil e vulnerável é a sua posição. Por isso, não é de estranhar a natural reacção a críticas externas, atribuídas frequentemente a meras lutas de poder e afrontas políticas, pois, como afirma Perelman, “(...) não devemos esquecer que todo o debate judiciário e toda a lógica jurídica concernem apenas à escolha das premissas que forem mais bem motivadas e suscitem menos objecções” (1998: 242).

Perante este panorama, surge-nos com particular acuidade a necessidade de reinventar a problemática judiciária, procurando uma metodologia de análise que vá além dos problemas de funcionamento ordinário da justiça, que, sem descurar as razões técnicas frequentemente apontadas como causadoras de deficiências na aplicação da justiça, se imiscua em áreas aparentemente inacessíveis, mas, no fundo, fundamentais à compreensão do funcionamento interno do sistema. Assim, uma análise crítica da evolução da organização judicial portuguesa e do papel desempenhado pelos Conselhos Superiores no seio do poder judicial, é essencial para a reinvenção da prática judiciária, uma exigência de cidadania e de transparência democrática que não se compadece com secretismos, opacidades ou distanciamentos corporativistas. Esta discussão torna-se ainda mais importante quando se sabe que a denominada «crise da justiça» reflecte e influencia a reconfiguração dos Estados-Providência actuais e, por conseguinte, do Estado português.

Deste modo, dividimos este trabalho em sete capítulos. Ainda antes do primeiro capítulo, efectuamos a descrição da metodologia seguida na investigação realizada. No primeiro capítulo, procuramos compreender a importância dos tribunais e dos seus corpos profissionais nas últimas décadas, assumindo um protagonismo e uma relevância social como nunca antes tinha acontecido. A implementação das reformas judiciais é um desses sintomas, visto que vem ocorrendo numa escala global, embora em ritmos e profundidades diferentes consoante os países. Isso deve-se, em parte, às funções que o poder judicial desempenha no seio das sociedades contemporâneas, e as quais têm vindo a sofrer alterações por efeito das transformações que se verificam, quer na organização dos Estados, quer nas próprias sociedades em geral. Por conseguinte, os mecanismos de fiscalização e de controlo interno ganham uma importância fundamental para a legitimação do poder judicial como parte integrante do Estado, e em igualdade de circunstâncias com os poderes executivo e legislativo.

No segundo capítulo, apresentamos órgãos similares aos Conselhos Superiores portugueses existentes em vários países europeus, dividindo-os consoante as suas características comuns. Assim, temos os modelos em vigor nos países do sul da Europa (Espanha, França e Itália), por um lado, e os existentes em alguns países do norte da Europa (Suécia, Irlanda e Dinamarca), por outro. Além destes, temos o caso de modelos com um conjunto de características diferentes e, deste modo, não inseríveis na distinção anterior (Alemanha, Bélgica e Holanda). Neste capítulo, e de modo a proporcionar uma melhor compreensão, apresentamos, de forma sucinta, a organização judiciária dos países seleccionados para facilitar a comparação internacional.

A análise da evolução da organização judiciária em Portugal, depois de 25 de Abril de 1974, data que marca uma ruptura política, social e económica no nosso país, far-se-á no terceiro capítulo. Neste, começamos por um rápido *flash-back* da justiça do período do Estado Novo até ao período revolucionário. Com um novo sistema político surgem novas leis e, essencialmente, uma nova Constituição, na qual os tribunais aparecem a desempenhar um novo papel,

liberto das amarras e dos condicionalismos que antes vigoravam. A introdução de rupturas no sistema judicial teve a influência das magistraturas, que entretanto se organizaram de modo a ganharem uma legitimidade negocial e profissional. Mas as continuidades também parecem ter sido bastantes, facto que pode ajudar a explicar algumas das problemáticas detectadas actualmente.

Ao mesmo tempo, iniciou-se um processo de reformas das leis de organização judiciária, bem como dos estatutos dos juízes e do Ministério Público. A evolução das reformas judiciais desde 1974, que analisamos no quarto capítulo, possibilitou a sua divisão em três períodos distintos, consoante os impulsos reformadores: 1976-1984; 1985-1995; e 1996-2001. A sua análise permite identificar os caminhos seguidos, bem como alguns dos resultados das reformas introduzidas. A percepção das principais motivações e forças instigadoras das mudanças operadas contribui, igualmente, para perceber quem foram os principais beneficiados e até que ponto houve rupturas e continuidades face ao sistema anterior a 1974. Além disso, é importante registar se as alterações introduzidas resultaram essencialmente de processos internos, com pouca influência de factores externos, ou vice-versa.

Dentro da organização judiciária encontram-se o Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público, que são os órgãos de gestão e disciplina, respectivamente, dos juízes e dos magistrados do Ministério Público. Assim, o quinto capítulo procura compreender o papel desempenhado por estes órgãos, quer para o funcionamento do sistema judicial, quer para a construção do sistema de hierarquias interno e do grau de corporativismo existente no seio destes corpos profissionais. Deste modo, procuraremos compreender a evolução destes órgãos nos últimos 27 anos, nas suas competências e atribuições, mas sem deixar de efectuar uma contextualização com o papel que desempenhavam durante o Estado Novo.

Chegamos, assim, ao sexto capítulo, no qual analisaremos o desempenho dos Conselhos Superiores portugueses no âmbito das suas competências. Começamos com as reuniões, passando pelas inspecções, inquéritos e processos disciplinares, até chegarmos às medidas disciplinares

aplicadas e às classificações dos magistrados. A compreensão do modo como actuam estes órgãos torna-se, assim, crucial para se pensar numa estratégia de intervenção no sistema judicial que, como veremos, em muito depende do seu funcionamento. Esta análise suscita vários tipos de questões, como sejam a autoregulação e o corporativismo, a independência e a democraticidade, as nomeações, colocações e transferências ou a responsabilidade e as inspecções.

Estas propostas antecedem o sétimo capítulo, onde inserimos as conclusões deste trabalho, procurando estabelecer uma reflexão final e abrangente que poderia inspirar, porventura, decisões futuras relativamente às reformas judiciais, visando a reinvenção das práticas judiciárias e, por conseguinte, a prevalência dos direitos de cidadania face a interesses corporativos. Apresentamos, igualmente, conclusões parciais nos dois capítulos que nos parecem necessitar de uma sistematização mais cuidada, designadamente o quarto e o sétimo.

Metodologia

Estamos em crer que o pioneirismo desta investigação levantou problemas que de início não esperávamos, talvez porque tenha implicado o desbravar de caminhos nunca antes percorridos. Mas, também nos surpreendeu a abertura que encontrámos por parte dos actores judiciais que contactámos. Tudo isto decorreu do novo protagonismo mediático desempenhado pelos tribunais e pelos seus corpos profissionais.

Esta abertura insere-se, no entanto, numa perspectiva mais global, como refere Santos: “a visibilidade social que lhe foi dada pelos meios de comunicação social e a vulnerabilidade política que ela engendrou para as elites dirigentes esteve na base da criação de um novo e vasto campo de estudos sociológicos sobre a administração da justiça, sobre a organização dos tribunais, sobre a formação e o recrutamento dos magistrados, sobre as motivações das sentenças, sobre as ideologias políticas e profissionais dos vários sectores da administração da justiça, sobre o custo da justiça, sobre os bloqueios dos processos e sobre o ritmo do seu andamento nas várias fases” (Santos, 1994: 145). O estudo da evolução da organização judiciária e dos órgãos de controlo interno decorre deste clima de relativa exposição mediática da justiça e dos tribunais, o qual contribuiu para uma maior abertura no que se refere à «facilidade» com que se disponibilizaram para colaborar nesta investigação. Estamos a referir-nos, em especial, ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior do Ministério Público.

Delimitado o tema a estudar, e após os primeiros levantamentos bibliográficos, foi possível elaborar um plano de estudos que rapidamente se mostrou desadequado devido, essencialmente, à quase inexistência de fontes e estudos sobre este tema ou outros similares. A inexistência de estudos sobre a organização judiciária e, em particular, sobre o desempenho e funcionamento dos Conselhos Superiores, estende-se actualmente a nível internacional, pelo

que foi bastante difícil proceder a estudos comparados que fossem mais além do que as competências e composição destes órgãos.

Deste modo, a proposta de reflexão que lançamos aqui reflecte uma opção metodológica por uma micro-sociologia da justiça, embora procure enquadrar o papel dos órgãos de gestão e de disciplina no âmbito da organização judiciária e, num plano mais amplo, no contexto dos poderes estatais. A proposta de reflexão não deixa de considerar, igualmente, tal como realçam Ferreira e Pedroso (1999: 335), o “crescente protagonismo que o direito e a justiça assumem nas sociedades contemporâneas [e as] transformações teórico-metodológicas que conduziram à renovação deste campo do conhecimento”. Como referem ainda estes autores, a continuação da existência do fosso entre *law in books* e *law in action* impõe o lançamento de linhas de investigação que procurem analisar e avaliar o funcionamento das instituições ligadas ao direito e à justiça, como “condição básica na promoção dos direitos de cidadania nas sociedades contemporâneas” (1999: 347), posição esta largamente defendida nos vários trabalhos publicados de Santos (1980, 1990, 1994, 1995, 1996, 1998a, 1999b e 2002). É nesta perspectiva que se insere a presente investigação, funcionando, antes de mais, como mais um contributo para a compreensão do sistema judicial no seu todo.

Partimos, assim, em primeiro lugar, para a elaboração da hipótese de trabalho, seguida das sub-hipóteses, consoante as áreas que seleccionámos. Em segundo lugar, estabelecemos um plano de acções, devidamente faseado, delimitando temporalmente a investigação, terminando em Outubro de 2002². Em terceiro lugar, efectuámos a análise de diversos materiais, tais como legislação, artigos de imprensa, dados estatísticos, sítios da internet, bibliografia, relatórios de inspecção e informações provenientes de vários órgãos políticos e judiciais, recorrendo, por vezes, à recolha de informações sobre as suas actividades (no caso dos Conselhos Superiores). Em quarto lugar, preparámos o guião das entrevistas e seleccionámos os entrevistados,

² Os dados analisados vão até Dezembro de 2002, embora, em relação a outras informações, tenhamos encerrado o período de recolha em Outubro de 2002.

contactando-os de seguida. Em quinto lugar, analisámos a informação recolhida. Por fim, iniciámos o processo de escrita e de reflexão, procurando comprovar, ou não, as hipóteses avançadas inicialmente e encontrar pistas que possam ajudar na elaboração de alternativas, caso se comprove a irracionalidade das reformas judiciais e o funcionamento pouco eficiente dos Conselhos Superiores. Mas passemos à descrição de cada uma destas fases de forma autónoma.

A elaboração da pergunta de partida foi uma tarefa relativamente complicada, principalmente devido ao parcial desconhecimento do nosso objecto de estudo: as magistraturas portuguesas. Deste modo, procurámos construir uma pergunta inicial que nos permitisse ter um campo de estudo relativamente alargado, não se cingindo apenas aos corpos profissionais em si (e respectivos órgãos de gestão e disciplina), mas tendo em consideração o contexto em que se inserem (o sistema judicial) e a sua evolução nos últimos 27 anos (após o 25 de Abril de 1974).

Por conseguinte, elaborámos a seguinte questão de partida:

Será que o actual modelo de organização judiciária potencia um grau de autonomia e independência relativamente elevado dos magistrados, face aos demais poderes, mas reforçando o seu grau de corporativismo e de irresponsabilidade profissional e disciplinar?

Perante esta questão, procurámos construir uma hipótese de trabalho que correspondesse às expectativas iniciais, face ao conhecimento que detínhamos sobre esta problemática, e que fosse relativamente flexível e adaptável consoante íamos evoluindo na investigação. Assim, chegámos à seguinte formulação:

O modelo de organização judiciária portuguesa tem-se mantido estável, no que toca à sua estrutura-base, mas tem evoluído no que respeita às garantias de independência, direitos e regalias das magistraturas, contribuindo para a manutenção e/ou reforço de um grau de corporativismo elevado.

Importava, então, saber a forma como tem evoluído a organização judiciária, de modo a podermos detectar as eventuais mudanças estruturais, bem como as alterações que possam ter sofrido os estatutos das magistraturas. De seguida, para analisarmos o corporativismo que poderá existir no seio destes corpos profissionais (os juízes e magistrados do Ministério Público), decidimos analisar o desempenho do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público, entidades competentes para efectuar, não só a gestão dos magistrados, mas também para exercer a acção disciplinar e a avaliação do seu desempenho profissional, entre outras atribuições.

Em relação ao funcionamento e ao desempenho dos órgãos de gestão e de controlo interno das magistraturas, temos como objectivo, por um lado, a análise dos dados provenientes das suas actividades e, por outro, a interpretação desses mesmos dados com recurso a actores privilegiados, de modo a compreender o que, eventualmente, possa estar ausente destas informações³. Deste modo, com os dados que nos foi possível recolher, procurámos justificar a seguinte sub-hipótese de trabalho:

O funcionamento dos Conselhos Superiores tem demonstrado uma eficácia relativamente reduzida no que respeita à acção disciplinar e à avaliação de magistrados, devido, por um lado, ao predomínio de um espírito corporativo e, por outro, à desvalorização propositada destes órgãos, quer por parte dos poderes políticos, quer por parte dos próprios actores judiciais, ainda que por motivos distintos.

Esta análise será, ainda, realizada com uma perspectiva comparada de órgãos similares existentes nalguns países europeus. Esta comparação apenas é passível de ser efectuada ao nível das competências e do seu modo de funcionamento, devido à inexistência de dados que atestem o seu desempenho e de testemunhos que nos informem sobre as suas actividades.

³ No sentido da *sociologia das ausências* referenciado por Santos (1999a: 206).

A fase exploratória englobou acções muito distintas e dispersas no tempo e no espaço. Começou por exigir uma busca profunda a toda a bibliografia existente, num primeiro momento, em Portugal e, posteriormente, em outros países. Como a bibliografia não é abundante, em especial no que se refere ao sistema judicial português e, muito menos, em relação aos Conselhos Superiores, houve que procurar outras fontes fidedignas. Conseguimos, no entanto, recolher bastantes dados estatísticos, não só sobre os Conselhos Superiores, mas igualmente sobre a justiça portuguesa em geral, tendo por base, essencialmente, o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, os relatórios da Procuradoria-Geral da República e as investigações realizadas no seio do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Assim, prosseguimos as nossas buscas recorrendo aos arquivos da Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP) e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), protagonistas, desde o 25 de Abril, de todo o processo de (re)construção do nosso sistema judicial. A consulta de toda a informação sindical produzida por estas organizações foi bastante importante, não só para compreender a evolução do sistema e das leis, mas também para identificar os protagonistas principais e as reivindicações mais importantes. De realçar que o acesso a estas fontes foi facilmente disponibilizado por ambas as entidades.

De seguida, contactámos os Conselhos Superiores, procurando recolher todo o tipo de informações úteis para a prossecução dos objectivos propostos. Também aqui a resposta foi positiva, tendo ambos os Conselhos Superiores respondido às nossas solicitações, sempre que necessário. Apenas dois reparos: não nos foi permitido assistir a uma reunião do Conselho Superior da Magistratura, segundo decisão tomada em reunião do Plenário (o Conselho Superior do Ministério Público permitiu, sem reservas, a nossa presença na sua reunião); e não foi possível completar as informações estatísticas relativas ao Conselho Superior do Ministério Público, por impossibilidade dos seus serviços

de apoio (pertencentes igualmente à Procuradoria-Geral da República), limitando a sua análise, em casos concretos, como veremos mais à frente.

Concomitantemente, fomos estabelecendo contactos com vários actores judiciais sempre que participávamos em congressos, encontros, acções de formação, colóquios, entre outros, recolhendo assim informações muito valiosas, facto que nos ajudou a ir redireccionando os nossos objectivos. Do vasto conjunto de eventos a que assistimos, destacamos: os Congressos dos Juízes Portugueses, realizados em 1997 e 2001, na cidade de Viseu e Aveiro, respectivamente; os Congressos do Ministério Público, que tiveram lugar no Porto e em Évora, respectivamente em 1999 e 2002; o V Congresso da Ordem dos Advogados portugueses, que ocorreu em 2000; o encontro da Associação de Magistrados Europeus para a Democracia e a Liberdade, que decorreu em Lisboa, em 1999; o encontro organizado pelo Conselho Económico e Social, na cidade de Lisboa, em 1999; várias acções de formação de magistrados organizadas pelo Centro de Estudos Judiciários, em Lisboa; alguns encontros sindicais da ASJP e do SMMP; algumas conferências realizadas por vários actores judiciais e políticos; e debates organizados por várias instituições, principalmente pelo SMMP e pela Ordem dos Advogados.

Consultámos, igualmente, todas as informações disponíveis nos sítios da internet das principais entidades relacionadas com a justiça portuguesa e estrangeiras. No final deste trabalho, no ponto referente à bibliografia, incluímos uma lista dos principais sítios consultados. De referir, apenas, que nem sempre as entidades oficiais ou sindicais mantêm as páginas electrónicas actualizadas e contendo informação pertinente, quer para os investigadores e actores judiciais, quer mesmo para os cidadãos.

A elaboração de um dossiê de imprensa durante o tempo que durou a investigação foi outra das tarefas que realizámos. A sua informação foi relevante para melhor compreender o fenómeno de mediatização da justiça e as posições que os vários actores políticos e judiciais iam adoptando em relação aos casos que surgiram durante este período. Os jornais consultados permanentemente foram o *Público*, o *Diário de Notícias* e o *Expresso*. A estes

há que juntar toda uma série de artigos, entrevistas e notícias que surgiram em outros jornais ou revistas e que considerámos pertinente para a nossa investigação.

Durante este período, como o tema da «crise da justiça» esteve no topo das atenções dos meios de comunicação e dos cidadãos em geral, os debates televisivos sucederam-se a um ritmo acelerado. Estes constituíram, igualmente, uma fonte de informação bastante interessante, permitindo verificar até que ponto as posições assumidas em público eram as defendidas em privado ou nas suas organizações. Também permitiu ver como conseguiam, os actores judiciais e políticos, transmitir aos cidadãos as ideias e os factores que estão por detrás da designada «crise da justiça».

Finalmente, outra fonte fundamental para compreender a evolução da organização judiciária e o papel que desempenham os Conselhos Superiores, foi a consulta e o estudo detalhado da Constituição da República, dos Programas de Governo, das leis orgânicas, dos estatutos, dos regulamentos de inspecções e de toda a legislação produzida, no período analisado, referente ao sistema judicial português. Esta fonte de informações transformou-se numa das mais importantes para o desenvolvimento de toda a investigação subsequente, ocupando, por isso, um lugar bastante importante neste trabalho. No âmbito da recolha de informação sobre a evolução da organização judiciária, realizámos um painel com seis magistrados judiciais, três magistrados do Ministério Público e seis advogados e/ou juristas, que nos permitiu aprofundar os conhecimentos sobre esta matéria e efectuar algumas reflexões⁴.

Já com uma base considerável de conhecimentos, partimos para a elaboração do guião de entrevistas, ao mesmo tempo que seleccionávamos os entrevistados para as entrevistas exploratórias e para as definitivas. Assim, construímos um guião para uma entrevista semi-estruturada que aplicámos

⁴ De referir que alguns dos membros do painel ocupavam, então, lugares de direcção em departamentos do Ministério da Justiça, nomeadamente Direcção Geral dos Serviços

experimentalmente a dois magistrados. Posteriormente, elaborámos uma lista de oito personalidades que tivessem como particularidade o facto de participarem, ou de terem participado nos últimos anos, na composição do Conselho Superior da Magistratura (CSM) e do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), procurando que, pelo menos, dois não fossem magistrados (um para cada Conselho).

Contactados os oito potenciais entrevistados (quatro do CSM e quatro do CSMP), obtivemos de todos resposta positiva. Assim, efectuámos as entrevistas, passando de seguida para a sua análise e selecção de excertos, para completar a análise do desempenho dos Conselhos Superiores, como veremos mais à frente. De referir que todos os elementos entrevistados desempenharam funções há pelo menos cinco anos, de modo a assegurar que o seu conhecimento sobre o funcionamento destes órgãos fosse actual.

A fase final da investigação consistiu na análise de toda a informação compilada. Procurou-se estruturar essa informação a partir de uma perspectiva global e abrangente da problemática da justiça e dos tribunais nos nossos dias até se chegar à questão do funcionamento e desempenho dos Conselhos Superiores, como órgãos importantes para uma boa prestação, não só dos tribunais, mas também dos seus corpos profissionais, os magistrados.

Constatámos, nesta fase, que vários tópicos focados constituiriam, só por si, temas suficientemente importantes para funcionar como investigações autónomas. Por conseguinte, a nossa abordagem de alguns temas poderá pecar por défice de profundidade e de complexidade, mas tal decorreu de uma opção pragmática, tendo em consideração os objectivos iniciais, o foco sobre os pontos eleitos como os mais importantes e as limitações decorrentes, quer a nível temporal, quer no âmbito dos recursos humanos e materiais disponíveis.

Capítulo 1

Funções e Mecanismos de Fiscalização do Poder Judicial

Embora possamos considerar consensual o juízo de que nos encontramos numa era de transição, cujas características se esboçam de forma ainda ambígua e complexa, tal não significa que as discussões sobre as actuais transformações sociais sejam pacíficas. Não basta afirmar que os fenómenos observados denotam o início de um novo ciclo ou o fim de uma época. Não chega catalogar os períodos por que passeamos, da pré-modernidade à modernidade e à pós-modernidade (Santos, 1988, 1989, 1995 e 2000b). Os conceitos, sem querermos minimizar a sua importância, colapsam perante a indefinição e a incerteza que rodeiam os fenómenos contemporâneos. Como adianta Nunes (1996: 38-39), “(...) no actual período de transição entre paradigmas científicos, culturais e sociais, as fronteiras, divisões, separações e oposições não deixaram de existir, mas a sua defesa e preservação parece ter deixado de constituir o objecto central das práticas culturais”.

Neste contexto, falar sobre a justiça e os tribunais nos nossos dias, e num mundo cada vez mais globalizado, é uma tarefa algo complexa, em que a dificuldade está em saber onde começar e até onde ir. Sabemos que falar sobre justiça é fundamental, porque desejamos que os direitos de cidadania, conquistados ao longo de várias gerações, sejam assegurados e efectivamente concretizados, algo que os tribunais não têm conseguido plenamente. Mas também sabemos que nos deparamos com demasiados entraves a uma efectiva melhoria dos sistemas judiciais, cuja proveniência e objectivos são, por vezes, tão distintos quanto complexos.

Perante uma sociedade instável, na qual enfrentamos grandes turbulências de escalas e de intensidades variadas (Santos, 1996a), os alicerces das sociedades modernas têm vindo a ser questionados e debatidos, embora as propostas de solução ainda não sejam claras e, muito menos,

consensuais. Estamos a referir-nos, em particular, aos modelos de organização estatal e, dentro destes, ao papel que compete ao poder judicial, na aplicação do direito ou dos direitos⁵, na transição para uma sociedade pós-moderna, nos termos em que a situa Boaventura de Sousa Santos (1995, 2000b). A separação tripartida de poderes do Estado, tal como a concebeu Montesquieu, passou a ser muito mais difusa e complexa, não podendo o poder judicial ser agora classificado, como o fez Alexander Bickel, como o “menos perigoso” dos três (*in* Santos, 1999b: 67). O poder judicial tanto é o “terceiro poder” como, de imediato, se transforma no poder dominante ou, pelo menos, num poder primordial. Denis Salas (1998) transporta-nos, em relação a França, para uma realidade jamais vista em tempos passados, na qual o poder judicial sai da sua “tradição Republicana” de subjugação aos restantes poderes estatais para “reencarnar” num novo papel. Este papel emergente deve-se, quer às transformações ocorridas no interior do poder judicial, quer à renovação da própria sociedade civil, a qual exige uma instância imparcial, capaz de julgar os até agora considerados acima da lei, e assim reequilibrar os diversos poderes estatais existentes no seio dos sistemas democráticos representativos.

Sabendo que historicamente o papel dos tribunais está associado à própria evolução do Estado, variando de país para país, verificamos que a dinâmica dos primeiros está dependente do impacto das globalizações (sejam de alta ou de baixa intensidade) nas recentes reformas operadas no Estado (Santos, 1995, 1998a, 1999b, 2000b e 2002). Nas últimas décadas temos assistido a um crescente protagonismo dos tribunais, um pouco por toda a parte, que corporiza os efeitos dos processos de globalização⁶. Importante para

⁵ A definição de direito a que nos referimos é a concebida por Santos (2000b: 269), a qual consiste num “(...) corpo de de procedimentos regularizados e de padrões normativos, considerados justificáveis num dado grupo social, que contribui para a criação e prevenção de litígios, e para a sua resolução através de um discurso argumentativo, articulado com a ameaça de força”.

⁶ Na perspectiva de Boaventura de Sousa Santos, não existe uma globalização mas vários processos de globalização, que abarcam, não só os fenómenos de índole económica, mas igualmente as dimensões sociais, políticas e culturais. A definição que proõe é a seguinte: “Globalização é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival” (1997: 14). Distingue, assim, quatro formas de globalização:

compreendermos este fenómeno é saber se as reformas judiciais, efectuadas nos mais variados países, resultam de processos de globalização de *alta intensidade*, isto é, apoiados e influenciados por entidades externas ao país em causa, ou de *baixa intensidade*, baseados mais em dinâmicas e forças internas, ainda que partilhando princípios com entidades supranacionais, como parece ser o caso português⁷.

Assim, ao assistirmos, agora, a um maior protagonismo do judiciário, constatamos que tal facto se deve, pelo menos nos países mais centrais, a um duplo falhanço dos regimes democráticos na sua forma de Estado-Providência: uma maior percepção, por parte da opinião pública, da falta de transparência do seu funcionamento e a perda de eficiência e protecção social proporcionada pelo próprio Estado (Santos, 1996b, 1999b). Desta forma, verifica-se a transferência da legitimidade do Estado dos poderes legislativo e executivo para o poder judicial, o que só por si constitui um factor de polémica e atrito, não apenas na sociedade em geral, mas também entre os corpos profissionais dos vários poderes em conflito. Isto sobretudo quando os tribunais parecem querer assumir um papel progressista, de defesa dos direitos dos cidadãos e de fiscalização da actuação dos actores estatais, apesar de terem sido das instituições mais conservadoras ao longo dos séculos, resistindo às mudanças e perpetuando rituais anacrónicos e elitistas⁸.

Neste confronto surgem, normalmente, três questões principais (Santos *et al.*, 1996b: 20 e ss.): *legitimidade*, do judiciário, sempre que este interfere

localismo globalizado, globalismo localizado, cosmopolitismo e património comum da humanidade. Sobre esta última forma ver também Pureza (1998).

⁷ Destaque-se, neste contexto, a importância de entidades como o Conselho da Europa, a União Europeia, da Organização das Nações Unidas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou mesmo as organizações internacionais de magistrados MEDEL (Associação Europeia de Magistrados para a Democracia e Liberdade) e UIM (União Internacional de Magistrados). Estas associações são responsáveis pela elaboração de cartas e princípios gerais de actuação do poder judicial que procuram vincular os seus membros (Estados ou associações de magistrados). Estas entidades supra-nacionais actuam sob a forma de *globalização de baixa intensidade*, ao contrário de entidades como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a USAID ou o Banco Interamericano para o Desenvolvimento, entre outras, que se caracterizam, através dos seus programas de apoio financeiro a reformas judiciais em vários países, por utilizar processos de *globalização de alta intensidade*.

⁸ Sobre os rituais judiciários ver, p.e., os trabalhos de Brigham (1987) e Garapon (1999).

com os outros poderes; *capacidade*, dos tribunais, para executarem as suas tarefas; e *independência*, sempre que o executivo ou o legislativo tentam interferir no judiciário. No entanto, não podemos descurar outros factores de análise do problema do protagonismo judicial, como sejam a posição que o país ocupa no sistema-mundo (Santos, 1995: 269), a cultura jurídica em que se integra (Santos, 1995; Blakenburg, 1999; Feest e Blakenburg, 1997) e o processo histórico atravessado na entrada da modernidade (Santos, 1995: 270), aos quais se pode juntar o nível de desenvolvimento económico e o grau de democratização do sistema político (Shapiro, 1981).

Sendo o judiciário uma organização heterónoma, visto os seus recursos — estrutura organizativa, jurisdição e limites de acção — serem estabelecidos pelo legislativo ou pelo executivo (Ruivo, 1986), qualquer reforma do aparelho judicial transforma-se, de imediato, numa questão política de primordial importância. Porque na medida em que o actual protagonismo judicial se deva, em parte, a uma judicialização da política, este fenómeno acarretará, por ricochete, uma politização da justiça (Apostolova, 1998). Por isso, qualquer reforma do sistema judicial é uma questão política. A independência dos tribunais suscita, assim, tensões cada vez mais intensas. “A luta pela independência do sistema e do poder judicial é sempre, apesar das variações infinitas, uma luta precária na medida em que ocorre no contexto de algumas dependências robustas do sistema judicial em relação ao Executivo e ao Legislativo. Trata-se de uma luta com meios limitados contra outros poderes quase sempre hostis por uma independência que nunca é completa. (...) A luta pela independência depende do desempenho efectivo dos tribunais” (Santos *et al*, 1996b: 40).

Se a estas constatações adicionarmos o facto de países, como Portugal, se encontrarem numa fase de transição entre a expansão do Estado-Providência e a efectivação da sua crise e reforma, verificamos, concomitantemente, uma apetência para a remodelação do poder judicial: uma adaptação às necessidades das trocas comerciais, financeiras e investimentos a uma escala global (Santos, 1999b). Assim, ao mesmo tempo que assistimos

a uma contracção do aparelho estatal, verificamos que o aparelho judiciário se tem expandido, por forma a conter o aumento dos conflitos privados provocados pela crescente desintegração e desregulamentação social⁹, assumindo uma função de despolitização dos conflitos sociais.

Deste modo, a justiça, segundo Pedro Bacelar de Vasconcelos (1998: 79), “(...) converte-se em parâmetro de avaliação do desempenho dos órgãos de soberania, critério de ponderação dos resultados alcançados e, por fim, em condição essencial da legitimação substantiva do próprio Estado de Direito”, além de funcionar como o último patamar de recurso e de esperança dos cidadãos, não só na resolução dos conflitos, mas também na defesa e promoção dos novos direitos de terceira geração, como seja a fiscalização dos outros poderes estatais (Moreira, 1997; Vasconcelos, 1996), os direitos de cidadania (Santos, 1997), os direitos à qualidade de vida e ao ambiente (Pureza, 1997; Frade, 1999), os direitos dos consumidores (Marques, 2000), os direitos das minorias étnicas ou sexuais (Dias, 1999), etc. “A atenção crítica a que estão actualmente sujeitos é o resultado do novo papel conferido aos tribunais como instrumentos fundamentais para uma boa governação e para um desenvolvimento baseado no Direito” (cf. Santos, 1999b: 51).

Perante esta evolução, o poder judicial encontra-se numa espécie de encruzilhada, da qual dificilmente consegue sair: a sua independência relativamente aos restantes órgãos de soberania de pouco vale se não tiver os meios humanos e materiais indispensáveis ao exercício das suas funções, e estando esses meios necessários dependentes dos outros órgãos de poder, o seu raio de acção está à partida limitado. Por outro lado, é a própria estrutura do ordenamento jurídico que estabelece os limites dentro dos quais o poder judicial se pode mover, e sendo esta “(...) um corpo sistematizado de normas, pressupõe, para a sua aplicação, um tipo específico de corpo judicial cujas unidades só podem variar dentro dos limites de uma certa flexibilidade” (Ruivo, 1986: 129). Mas, para além disso, o poder judicial depara-se ainda com um

⁹ A desregulamentação a que temos vindo a assistir, seja nas relações laborais ou económicas, pode ser vista na perspectiva de uma nova forma de regulamentação, tendo por base

outro paradoxo, sintetizado nas palavras de Boaventura de Sousa Santos: “(...) o sistema judicial ganha visibilidade social e política por ser, simultaneamente, parte da solução e parte do problema da aplicação do Estado de direito. Quando é visto como parte da solução, a atenção dirige-se para o poder judicial e o activismo judicial¹⁰; quando é visto como parte do problema, a atenção desloca-se para a crise da justiça e a necessidade de efectuar reformas judiciais” (cf. 1999b: 51).

A tendência para efectuar reformas judiciais oscila, frequentemente, entre duas grandes linhas, quase sempre antagónicas, em vez de complementares, com predomínio para a primeira (Santos, 1982b): a *perspectiva de curto e médio prazo* e a *perspectiva de longo prazo*. Como veremos, o caso português integra-se perfeitamente neste dualismo. Assim, perante a incapacidade de resposta dos sistemas judiciais à crescente e cada vez mais complexa demanda, Boaventura de Sousa Santos explana estas tendências de forma bastante clara (1982b).

Numa *perspectiva de curto e médio prazo*, temos os magistrados e suas associações e os advogados defendendo “(...) que a solução reside no aumento quantitativo dos recursos disponíveis para o exercício das funções judiciais (mais tribunais, mais juízes, mais funcionários). (...) Porém, esta solução revela-se cada vez mais inviável em face da crescente crise financeira do Estado para alargar o orçamento da administração da justiça, já de si vultuoso” (1982b: 10). Os magistrados e os advogados defendem o aumento dos vários recursos humanos e materiais com a excepção dos próprios, isto é, consideram, cada um por seu lado, que não é necessário aumentar o número de magistrados ou de advogados, mas sim efectuar uma boa gestão dos já existentes, tentando manter a respectiva classe num número reduzido, de

premissas diferentes das anteriores. Ver a este respeito Santos (1998b).

¹⁰ Activismo judicial é aqui empregue no sentido de uma justiça proactiva, isto é, que tome a iniciativa, em contraponto com uma justiça meramente reactiva, que é a que tem predominado (do inglês *judicial activism*). Segundo Garapon (1998: 54), o *activismo* existe quando, entre várias soluções possíveis, o magistrado escolhe a que permite introduzir alguma mudança social ou, pelo contrário, de a travar, caso opte por uma via mais conservadora. Refere, ainda,

forma a manter algum prestígio. Temos ainda, numa outra vertente desta perspectiva, os cientistas sociais e administradores ligados ao sistema judicial, defendendo que “(...) a solução reside numa melhor gestão dos recursos existentes, o que, em geral, envolverá alterações na divisão do trabalho judicial, a delegação descendente do trabalho administrativo ou de rotina e a promulgação de regras que tornem o processo judicial mais expedito” (1982b: 10). Mas, como afirma Santos Pastor (cf. 1993: 23), “(...) desgraçadamente, as políticas de justiça, como conjunto de intervenções públicas na organização e funcionamento de uma série de instituições ou no comportamento das pessoas que trabalham na administração da justiça, e as opiniões sobre os problemas da administração da justiça, têm sido tradicionalmente pouco fundamentadas, tanto teórica como empiricamente”. Estas duas vertentes da perspectiva de curto e médio prazo sofrem resistências dos magistrados, para não perderem o controlo da actividade judicial, e sofrem resistências passivas das rotinas estabelecidas e dos interesses instalados.

Quanto à *perspectiva de longo prazo*, Boaventura de Sousa Santos concebe duas medidas que implicam mudanças mais radicais, propiciando uma alteração qualitativa no funcionamento dos sistemas judiciais. Em primeiro lugar, “(...) propõe transformações profundas na concepção e gestão do sistema judicial, apetrechando-o com múltiplas e sofisticadas inovações técnicas que vão da automatização dos ficheiros e arquivos e do processamento automático dos dados ao uso generalizado da tecnologia do vídeo, às técnicas de planeamento e previsão de longo prazo e à elaboração de módulos e de cadeias de decisão que tornem possível a rotinização. (...) Para além destas inovações técnicas, já de si ambiciosas, estas reformas envolvem a criação de uma série de perfis profissionais novos e formas novas de centralização e unificação dos processos judiciais (...) que produzirão alterações profundas na organização do trabalho da justiça e, mais ainda, no sistema de autoridade e de hierarquia que o tem norteador”. (1982b: 10-11). Numa segunda vertente “(...) caracteriza-se pela elaboração de alternativas ao

que o contrário de *judicial activism* é *judicial self restraint*, que se limita a aplicar a lei, sem

modelo centralizado, foral e profissionalizado que tem dominado a administração da justiça. (...) Estas alternativas, várias e genericamente designadas por «informalização da justiça», «deslegalização», «justiça comunitária», «resolução de litígios» e «processamento de litígios», consistem, em geral, na criação de processos, instâncias e instituições relativamente descentralizadas, informais e desprofissionalizadas que substituam ou complementem, em áreas, determinadas, a administração tradicional da justiça e a tornem em geral, mais rápida, mais barata e mais acessível” (1982b: 11).

Embora fosse possível articular estas duas perspectivas de reforma judicial, normalmente a diversidade de interesses tem impedido o seu avanço, deixando apenas implementar parte das soluções, que resolvem parte dos problemas, mas podem gerar novas dificuldades, porque não foram planeados numa perspectiva global do sistema judicial.

As resistências face à introdução de reformas no sector da justiça podem assumir, pelo menos, três posturas (Koerner, 1999: 13 e ss.): 1) a *corporativo-conservadora*; 2) a do *judiciário democrático*; 3) e a do *judiciário mínimo*. A primeira postura predomina nos órgãos de cúpula do sistema judicial, bem como quanto a outros actores judiciais, que classificam a crise da justiça como consequência da insuficiência de meios e de problemas internos de funcionamento (corresponde à perspectiva de curto e médio prazo). A segunda postura questiona o próprio modelo de justiça, na qual o juiz age como funcionário, aplicando de forma neutral a lei, contribuindo para a reprodução das injustiças do sistema, apoiada por alguns magistrados, juristas e investigadores (procura fazer a transição da primeira para a segunda perspectiva). Por último, a terceira vertente, que é igualmente a mais problemática porque se integra num projecto mais vasto de reformulação do Estado, segundo as teorias neoliberais, tem como principal objectivo a adaptação dos sistemas judiciais às condições de globalização, reduzindo os custos e o tempo dos litígios judiciais para favorecer o crescimento económico. Esta última via é, igualmente, defendida pelas agências internacionais que

operam no âmbito das reformas judiciais, como o Banco Mundial, a USAID, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outras (Santos, 1999b) e que actuam, principalmente, junto de países periféricos ou semi-periféricos (casos, por exemplo, de Moçambique, China, Brasil ou Colômbia).

1. Funções do Poder Judicial

Os tribunais vêm desempenhando nas sociedades contemporâneas vários tipos de funções consideradas importantes para a sua legitimidade e independência, bem como para a reconfiguração do papel que desempenham no seio dos poderes estatais. Este papel tem configurações diferentes consoante os países e as épocas em que se situam. O papel desempenhado pelo poder judicial durante o Estado Novo em Portugal, como veremos, é bastante diferente daquele que se verifica hoje em dia, embora se possam observar bastantes linhas de continuidade. Contudo, as linhas de ruptura contribuíram decisivamente para a afirmação de um protagonismo que jamais se tinha atingido em épocas anteriores.

Entre as várias funções que os tribunais desempenham, para além da resolução dos litígios, Santos *et al.* (1996b: 51 e ss.) destacam três: as funções instrumentais; as funções políticas; e as funções simbólicas. Segundo estes autores, estas funções são 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” (1996b: 51-52).

No âmbito das funções instrumentais encontram-se a resolução de litígios, o controlo social, a administração e a criação de direito. O desempenho destas funções instrumentais não pode ser visto separadamente das restantes

funções, visto que estas dependem em muito da capacidade de concretização das primeiras. As funções políticas decorrem, não só do exercício das funções instrumentais, mas também do facto dos tribunais serem um dos órgãos de soberania. Estas funções decorrem da capacidade de controlo social que é, igualmente, uma função política. Também a mobilização dos tribunais pelos cidadãos, em várias áreas do direito (laboral, administrativo, etc.), se traduz no exercício dos direitos de cidadania e, por conseguinte, de participação política. Neste campo centram-se problemas como o acesso à justiça e aos tribunais, a morosidade processual e os custos da justiça, questões cada vez mais importantes em função da (in)capacidade de resposta dos tribunais aos “falhanços” dos poderes políticos na resolução dos problemas sociais. Ainda no âmbito das funções políticas, os tribunais contribuem para a legitimação dos próprios poderes políticos, isto é, a independência da justiça constitui, nos nossos dias, um dos pilares fundamentais para a legitimação do sistema político no seu todo, essencial para garantir a efectividade dos direitos conferidos pelos poderes políticos. Por último, temos as funções simbólicas, as quais só podem desenvolver-se se as anteriores forem cumpridas. Estas funções são mais abrangentes que as anteriores, visto englobarem 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 e mundo) segundo as especificidades destes, elas próprias fixadas por critérios de especialização funcional socialmente dominantes” (Santos *et al*, 1996b: 55)¹¹. A concretização das funções simbólicas inserem-se, quer nas funções instrumentais, quer nas políticas, pois o desempenho destas últimas alimenta e fortalece as primeiras, mesmo que nem sempre actuem conforme as expectativas. Mas, “(...) 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

¹¹ Sobre a especificidade dos espaços estruturais e das suas características cf. Santos, 1995 (403-455) e 2000b (243-303).

comunicação social e se o fizerem de molde a que a visibilidade dos tribunais fique reduzida a essas zonas de atenção pública” (*Idem*: 56).

Cunha Rodrigues (1999b: 56-57) considera que a função simbólica exerceu, durante longo tempo, um papel imprescindível para a afirmação e credibilização dos tribunais. No entanto, a sua evolução foi num sentido ambíguo, pois, ao mesmo tempo que se dissemina a ideia que todos os bens, como a justiça, estão ao alcance de todos os cidadãos, maior é a frustração pela não concretização dessas expectativas, em função das limitações conhecidas de todos nós. “Ao mito do «direito em abundância» juntou-se o da «justiça em abundância». (...) Os tribunais não têm capacidade para gerir um volume de solicitações tão significativo e diversificado como o que lhes é actualmente dirigido, sobretudo se mantiverem regras de organização e funcionamento oriundas de épocas de reduzida expressão de comércio jurídico ou calibradas para uma fenomenologia delinquencial de índole acentuadamente rural” (Rodrigues, 1999b: 58).

E esta crescente mediatização da justiça, que veio abalar os alicerces do seu poder simbólico, interliga-se, na maioria das vezes, com as questões de independência dos tribunais e dos seus corpos profissionais. Contudo, sempre que se fala de independência, há que distinguir entre “(...) a independência externa, que consiste na liberdade de que usufrui globalmente a magistratura relativamente a outros órgãos políticos, da independência interna, que está à disposição dos seus membros no interior da corporação” (Garapon, 1998: 59). Esta independência é muito mais sensível sempre que se fala de justiça criminal, mantendo-se as outras áreas de intervenção da administração da justiça bastante discretas. Sendo palco de grandes movimentos de contestação e de reforma, tal centralidade explica-se, segundo Cunha Rodrigues, porque é “(...) nela que se tornam mais evidentes as dificuldades que caracterizam a relação entre a justiça e a sociedade, por várias razões, de que destaco o significado sociológico da criminalidade, a espectacularidade do crime e o aproveitamento mediático que dele é possível fazer” (1999b: 60). A justiça de menores, por exemplo, salvo em alturas muito precisas em que ocorrem alguns

problemas, tem passado ao lado das prioridades dos governantes, dos meios de comunicação e dos cidadãos, embora constitua uma área bastante sensível relativamente aos direitos humanos (Fonseca, 2002; Fonseca e Pedroso, 1999; Pedroso, 1998).

Apesar de a independência externa estar assegurada, nos países mais avançados, pelas leis fundamentais e demais legislação em vigor, a sua concretização está sempre dependente das condições necessárias para o seu exercício realmente efectivo. Já no que respeita à independência interna, esta é sem dúvida mais complexa, indo para além das leis em vigor, em função de mecanismos informais que tornam a sua efectividade muito mais complexa e ambígua. Assim, como veremos à frente nos capítulos referentes aos Conselhos Superiores, nem sempre o estipulado na lei é cumprido, visto que outros factores intervêm na sua aplicação, contribuindo algumas vezes para que a independência interna se transforme em formas de cumplicidade e de hierarquização informal das práticas e dos comportamentos.

Este enquadramento leva-nos a discutir a importância de determinados conceitos para a formulação do poder judicial e, em particular, para a compreensão da posição dos magistrados face às suas responsabilidades enquanto elementos de órgãos de soberania e, por conseguinte, dotados de uma acrescida responsabilidade ética e moral (Volcansek, 1996). Isto, tanto mais quando os magistrados são os únicos titulares de órgãos estatais não democraticamente eleitos para as suas funções¹², ficando a sua legitimidade confinada a outras formas: recrutamento, formação, promoção, eleição interna, nomeação, avaliação e fiscalização. Deste modo, conceitos como independência, autonomia, neutralidade, transparência, legitimidade, competência, pluralismo ou responsabilidade são essenciais à discussão em torno das reformas efectuadas ou a efectuar-se. Além disso, o desempenho dos magistrados é fundamental para a manutenção e reforço destas funções, contribuindo não só para a melhoria da eficácia dos tribunais, mas também

¹² Zaffaroni (1996) refere que existem duas funções em qualquer Estado democrático: as puramente políticas e as que exigem capacidade técnica especializada. A função judiciária

para uma maior intervenção pública e política capaz de catapultar o papel simbólico dos tribunais para um patamar demasiado importante para ser ignorado ou minimizado, como aconteceu tantas vezes no passado.

2. Controlo Interno e mecanismos de auto-regulação

“O que decisivamente transfere da reflexão filosófica ou sociológica para o mundo «prático» do direito a questão dos limites do poder judicial – daquilo que podemos continuar a exigir-lhe sem que irremediavelmente se comprometa a sua identidade ou subsistência – é a necessidade de um controlo efectivo, o que significa (...) a sujeição a controlos externos” (Vasconcelos, 1996: 201-202).

A actual importância que atingiu o problema da fiscalização e do controlo dos magistrados relaciona-se, igualmente, com a época em que nos encontramos. Não podemos deixar de contextualizar estas acções com a crescente importância atribuída, nos nossos dias, à realização pessoal baseada no desempenho profissional. Deste modo, é compreensível que os magistrados considerem que, tal como Garapon, “(...) a instituição torna-se frustrante, a margem de iniciativa é quase nula, as oportunidades de valorização profissional quase inexistentes, e a inovação jurídica torna-se, em resumo, bastante rara” (1998: 63). Por conseguinte, é por forma a contrariar esta situação que o sistema de avaliação do desempenho profissional e de progressão na carreira adquire uma verdadeira importância, não se relacionando apenas com os magistrados, mas com a motivação que possam incutir na prestação dos serviços de justiça à sociedade.

Um outro vector importante para compreender a polémica à volta do corporativismo e de formas de controlo do desempenho dos magistrados é a crescente visibilidade que os tribunais adquiriram nas últimas décadas, que vieram, finalmente, expor os comportamentos dos seus profissionais nos meios de comunicação. “Durante muito tempo, a justiça conseguiu manter a sua autoridade à custa de um distanciamento e legitimação que escapavam ao

controlo dos cidadãos. Foi diferente quando o processo e o julgamento ingressaram no mundo dos eventos que produzem estados de opinião. É, por esta via, que a justiça passou a ocupar lugar nas representações sociais” (Rodrigues, 1999b: 59). Como é evidente, a maior exposição dos tribunais e dos magistrados permitiu introduzir elementos de controlo externo, mas manteve afastados, do olhos dos cidadãos, os mecanismos de controlo interno, que continuam a pautar-se, no geral, de forma confessional e informal.

De facto, o exercício da acção judicial tem evoluído historicamente através da introdução de novos mecanismos que, além de promoverem os direitos e garantias das partes envolvidas, possibilitam que haja um controlo externo e permanente das acções protagonizadas pelos magistrados. Por um lado, todos os mecanismos inseridos nas leis processuais (princípio do contraditório, instâncias de recurso, direito de audiência, etc.) que permitem um controlo «interno» ao sistema e, por outro lado, com o progressivo movimento de democratização da justiça, conseguido através da melhoria do acesso à justiça e à inscrição de novos direitos, atingiu-se uma exposição pública potenciada pelos meios de comunicação (Vasconcelos, 1996: 196-197). No entanto, estas alterações não eliminam todas as disfuncionalidades existentes ao nível da avaliação do desempenho profissional e do exercício da acção disciplinar, vectores que proporcionam o aparecimento de práticas corporativas, sedimentadas historicamente pelo isolacionismo a que foram votados os tribunais durante décadas.

A forma como se efectua o controlo dos magistrados tem gerado polémicas apaixonantes e prolongadas. A alteração das composições dos órgãos fiscalizadores ou das leis que os regulamentam geram, quase sempre, conflitos entre os diversos poderes estatais. As acusações entre os vários actores políticos e judiciais cruzam-se a um ritmo alucinante, como verificámos aquando da última alteração à composição do Conselho Superior da Magistratura, a que voltaremos mais à frente. Em causa está, alegam os magistrados, a independência da justiça e dos tribunais. No campo oposto, os políticos replicam com a necessidade de haver uma verdadeira fiscalização dos

desempenhos profissionais de modo a assegurar uma justiça aplicada por profissionais competentes e isentos. No fundo, como refere Afonso (1995: 144), “(...) motivo de polémicas e debates, pólo de interesses de políticos, de juízes e de jornalistas, [o CSM] tem sido transportado para o centro de uma disputa mais vasta e que se reconduz ao controlo do poder judicial”, num reconhecimento implícito da verdadeira importância destes órgãos.

O Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público são considerados órgãos de gestão e de disciplina dos magistrados judiciais e do Ministério Público e, como tal, possuem alguns poderes de auto-regulação, enquadrados nos respectivos estatutos e leis orgânicas (incluindo a Constituição da República Portuguesa). Contudo, os poderes de auto-regulação de que dispõem permitem-lhes uma margem de manobra relativamente ampla no que respeita a estes assuntos. Vejamos, então, como se podem inserir os Conselhos Superiores, em termos conceptuais, no âmbito da auto-regulação profissional.

“Auto-regulação pode ser definida como o sistema sob o qual as regras são feitas por aqueles a quem elas vão ser aplicadas” (Davison *in* Moreira, 1997: 52). Esta definição de auto-regulação detém, na perspectiva de Vital Moreira, três características principais. “Primeiro, é uma forma de regulação e não ausência desta; auto-regulação é uma espécie de género regulação. Segundo, é uma forma de regulação colectiva. Não existe auto-regulação individual; a auto-contenção ou auto-disciplina de cada agente (...) por motivos morais ou egoístas, não é regulação; a auto-regulação envolve uma organização colectiva que estabelece e impõe aos seus membros certas regras e certa disciplina. Terceiro, é uma forma de regulação não pública” (1997: 52-53).

Estas características são fundamentais para compreender a forma como se procede ao controlo interno do poder judicial, ou seja, de que forma a independência interna se encontra assegurada ou limitada pela acção de órgãos reguladores das profissões. Neste caso, estão os Conselhos Superiores como órgãos de controlo interno e de fiscalização das magistraturas. Como

veremos, estes órgãos integram instrumentos auto-regulatórios que lhes conferem poderes de auto-regulamentação, auto-execução e auto-disciplina (Moreira, 1997: 69). No entendimento deste autor, a auto-regulamentação é a faculdade de criação de normas e de regras de conduta, ainda que, por vezes, possa estar limitada à “(...) execução de normas criadas exteriormente à instância de auto-regulação” (*Idem*: 70). Por seu lado, a auto-execução refere-se à capacidade de aplicar as normas ou as regras de conduta que constituem o ordenamento regulatório, ainda que este seja oriundo de outra instância externa. A auto-disciplina, na definição de Vital Moreira (1997: 72), é “(...) a capacidade da organização (...) sancionar os seus próprios membros pelas infracções cometidas”. Esta capacidade pode originar três tipos de questões organizatórias (*Idem*: 73): “(...) a existência de um organismo disciplinar específico, separado dos órgãos representativos e executivos (separação de funções); a participação de leigos no órgão disciplinar; a possibilidade de dois graus de jurisdição disciplinar interna, através de um órgão de recurso”. Como veremos, os Conselhos Superiores portugueses incluem todas estas características, facto que lhes confere verdadeiras competências disciplinares.

Em relação à defesa dos interesses de classe, esses já não são protagonizados pelos Conselhos Superiores ou, pelo menos, as suas competências não abrangem esses aspectos¹³. Essa defesa dos interesses de classe está confinada, actualmente, à Associação Sindical dos Juizes Portugueses e ao Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Estas entidades, embora estejam próximas e influam no funcionamento dos Conselhos Superiores, têm por objectivo a melhoria da situação sócio-profissional dos magistrados. Não têm, assim, competências no âmbito da fiscalização dos magistrados. Contudo, o facto de participarem na elaboração das listas de magistrados concorrentes aos Conselhos Superiores leva a que

¹³ Existem, no entanto, registos que comprovam que o Conselho Superior do Ministério Público, por vezes, tem apoiado as lutas sindicais. Segundo a acta 11/85, este órgão emitiu um parecer favorável à proposta apresentada pela associação dos juizes quanto ao aumento da participação emolumentar. Um ano depois, pela acta 8/86, emitiu outro parecer favorável à proposta do estatuto remuneratório do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.

se estabeleça um «cordão umbilical» entre as associações de classe e os órgãos com as competências para as fiscalizar, em termos individuais.

Esta situação contribui para a existência de práticas corporativas visto que, como afirma Bodiguel (cf. 1991: 244), “(...) a tentação do corporativismo é constante e mesmo os espíritos bons sucumbem, por vezes, à tentação”. A existência destas práticas, traduzidas na protecção dos incompetentes e dos que cometem infracções disciplinares, para além do favorecimento dos «conhecidos» na organização interna e nas promoções, contribui para o debate em torno da (ir)responsabilidade dos magistrados. Mauro Cappelletti distingue quatro tipos de responsabilidade (1989: 36 e ss.): a *política*, face aos poderes políticos e aos limites constitucionais; a *social*, perante o público em geral, quer em termos individuais, quer em termos colectivos; a *jurídica*, do Estado, que pode ser exclusiva ou concorrente com a do juiz; e a *jurídica*, pessoal dos magistrados, que pode ser penal, civil ou disciplinar. Em relação a esta última responsabilidade, vamos apenas centrar-nos na responsabilidade disciplinar, a que mais se relaciona com a acção dos Conselhos Superiores e com as práticas corporativas. Segundo Cappelletti (1991: 73-74), os vários sistemas judiciais nos países ocidentais têm procurado enfrentar duas limitações e perigos de organização interna da magistraturas: o primeiro diz respeito à sujeição dos magistrados aos poderes políticos, em especial ao executivo; o segundo relaciona-se com a monopolização da responsabilidade disciplinar em órgãos controlados totalmente pelas magistraturas. No que concerne ao primeiro perigo, tem-se procurado reduzir ou eliminar o papel do executivo no prosseguimento e decisão do procedimento disciplinar. Já no que respeita ao segundo perigo, a opção desenvolvida tem originado alguns excessos, visto que privilegiam frequentemente o «isolamento» das magistraturas e a sua actuação na defesa do «prestígio» da magistratura, em detrimento da eficiência, da competência e da acessibilidade à justiça, serviço que os magistrados devem prestar em nome da concretização dos direitos de cidadania. Para combater estes laivos de corporativismo, tem-se verificado o reforço da presença de membros *laicos* na composição dos Conselhos

Superiores, no sentido de se atingir um determinado equilíbrio entre, por um lado, a garantia de independência e a união dos magistrados e, por outro, o necessário exercício de fiscalização destes corpos profissionais.

Torna-se, então, compreensível que o exercício da fiscalização das magistraturas, de forma transparente, isenta e competente, é essencial para a manutenção e reforço das funções que os tribunais desempenham, em particular as simbólicas. Como afirma Pedro Bacelar de Vasconcelos, “(...) a enorme expansão da intervenção judicial é incompatível com a manutenção da sua clausura” (1996: 197). Isto é, os mecanismos de fiscalização não podem continuar, por um lado, distantes do controlo público propiciando atitudes corporativas e, por outro, a perpetuar formas de controlo interno e manutenção de hierarquias (in)formais.

As alterações nas competências e na composição dos Conselhos Superiores em Portugal não foram suficientes para, parafraseando Vasconcelos (1996: 200), se atravessar uma verdadeira revolução copernicana, tal foi a sua timidez, embora possam antever, como veremos à frente, sinais reveladores de uma evolução da estruturas do poder judicial e do processo de democratização iniciado com a revolução de 25 de Abril de 1974.

Capítulo 2

Os Conselhos Superiores: comparações internacionais

Antes de passarmos à análise da evolução do poder judicial, da organização judiciária, dos Conselhos Superiores e dos dados referentes à actividade por eles desenvolvida, vamos comparar as formas de organização e as competências de órgãos congéneres existentes nalguns países europeus. Vamos reportar-nos, em particular, aos sistemas de gestão e de avaliação profissional, mas também às suas competências em geral, tendo em consideração a distinção proposta por Wim Voermans (1999), entre modelos de Conselhos Superiores existentes no sul e no norte da Europa. Entre os primeiros, temos a França, Espanha, Itália e Portugal e, entre os modelos do norte, a Suécia, a Irlanda e a Dinamarca. Existem, ainda, os casos da Holanda, com um modelo “indivisível”, e da Alemanha, com um modelo “disperso”. O caso belga está em vias de ser implementado, embora possa vir a situar-se numa posição intermédia. O surgimento dos Conselhos Superiores nestas duas zonas acontece em tempos diferentes. Enquanto nos países do norte ocorreu no período posterior à Segunda Guerra Mundial, nos países do sul o seu advento é mais tardio, situando-se na década de setenta (Lopez Guerra, 1997: 22)¹⁴.

Os modelos implementados noutros países são, em grande medida, influenciados pelos existentes nos países referenciados, casos da Polónia, República Checa ou Hungria, entre outros. Visto que os modelos europeus fazem parte de um conjunto de países centrais, com maior tradição e desenvolvimento dos sistemas judiciais, é natural que os surgidos em países

¹⁴ Não esquecer que Portugal e Espanha viveram em regimes ditatoriais até meados da década de setenta. Os Conselhos Superiores então existentes eram, desta forma, meros “prolongamentos” governativos.

semi-periféricos, como a Costa Rica, o México, a Venezuela ou El Salvador, se baseiem em modelos já experimentados¹⁵.

Segundo Voermans, nos modelos do sul da Europa, os Conselhos Superiores são órgãos constitucionais cujas funções se limitam a garantir a independência judicial, face aos restantes poderes estatais, através da gestão de carreiras e do exercício da acção disciplinar. Os modelos existentes no norte da Europa, para além das funções primárias, têm, no geral, competências “(...) na área da administração (supervisão das administrações judiciais, morosidade, pendências, promoção da uniformidade legal, controlo de qualidade, etc.), gestão dos tribunais (infra-estruturas, informatização, recrutamento, formação, etc.) e, além disso, desempenham um papel importante nos orçamentos para os tribunais (envolvimento na elaboração dos orçamentos, distribuição e fixação, supervisão e controlo dos gastos, etc.)” (cf. 1999: 10).

A comparação proposta tem como pano de fundo o modelo português que, desde logo, apresenta a particularidade de possuir dois Conselhos Superiores, um para os juízes, outro para os magistrados do Ministério Público. Esta particularidade reforça-se com a existência do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, situação absolutamente inédita nos países mencionados, bem como em qualquer outro país por nós estudado¹⁶. “Em suma, em Portugal, (...) existem três conselhos superiores competentes em matéria judicial. E, se apenas um certo conservadorismo mantém a separação entre os dois [referentes aos juízes], já a autonomia do Conselho Superior do Ministério Público parece justificar-se” (Miranda, 1999a: 258).

A nossa análise começa pelos países integrados no modelo do sul da Europa, apresentando depois os do norte da Europa e, por fim, os modelos que

¹⁵ Em relação aos factores que influenciam a adopção de determinados modelos de organização judicial pelos países periféricos e semi-periféricos, ver Santos (1999b), onde se realça o papel das agências internacionais na globalização da justiça e do direito. Ao analisar um estudo comparativo feito no México, apercebemo-nos, igualmente, das semelhanças existentes entre vários países e sistemas jurídicos (Fix-Zamudio e Fix-Fierro, 1996).

¹⁶ Com a excepção da França, como veremos, de onde se poderá ter importado este modelo.

não se enquadram em nenhum dos anteriores. A notar, antes de prosseguir, que qualquer um dos modelos (sul ou norte da Europa) abarca diferentes versões.

1. O sul da Europa

Uma vez que as características do modelo adoptado em Portugal serão adiante largamente estudadas, apresentamos aqui apenas, de forma sumária, outras aplicações em países com uma cultura legal e judiciária semelhante (Feest e Blakenburg, 1997; Blakenburg, 1999). O modelo preconizado nestes países tem, pelo menos, em comum “(...) o facto de terem sido instituídos ou no imediato pós-guerra ou na sequência de processos de ruptura que se seguiram à queda de regimes autocráticos” (Rodrigues, 1999a: 229). Este processo representa, assim, um reajustar dos poderes estatais em países onde os sistemas democráticos se vão implantado com maior amplitude e profundidade. A França e a Itália no pós-1945 e Portugal e Espanha em meados da década de setenta.

Não obstante se verificarem algumas similitudes ao nível das funções, nomeadamente pela limitação das competências à nomeação, colocação, progressão, avaliação e exercício da acção disciplinar, existem algumas diferenças significativas que merecem ser realçadas. Segundo Lopez Guerra (1997: 25), os países do sul possuem três características comuns: 1) os Conselhos não se integram no sistema dos tribunais nem funcionam como instância judicial; 2) as suas decisões são passíveis de recurso jurisdicional; 3) e a assunção de um certo perfil político, pelo teor das matérias da sua competência.

Destaque-se, ainda, o facto destes exemplos indiciarem uma situação contraditória, quando comparados com os países inseridos no modelo setentrional: por um lado, garante-se a independência dos Conselhos Superiores, funcionando estes quase como órgãos corporativos (maioria de magistrados nas suas composições); por outro lado, o exercício dessa independência encontra-se limitado pela falta de competências no âmbito da

execução das políticas de justiça (gestão dos tribunais, infra-estruturas, recrutamento, gestão financeira dos tribunais, etc.) e confinado ao estrito cumprimento das suas funções judiciais. Ora, como se sabe, muitas vezes o desempenho dos magistrados é limitado pela falta dos meios necessários, seja ao nível dos locais de trabalho e do frequente excesso de processos, seja ao nível do funcionamento dos serviços de apoio essenciais à resolução dos casos.

Os Conselhos Superiores são vistos, aqui, como garantias da independência judicial face aos restantes poderes estatais. Tais garantias residem no facto de os poderes de avaliação e de acção disciplinar recaírem sobre um órgão controlado, na sua maioria, por magistrados. No entanto, como veremos, as dificuldades surgem quando se pretende encontrar um modelo eficaz e equilibrado, capaz de garantir, por um lado, a independência dos magistrados e, por outro, o pluralismo necessário e um funcionamento transparente e responsável, sem excessivos comportamentos corporativos. A exposição dos modelos, sempre que disponhamos de informação suficiente, é antecedida por uma breve descrição da organização judiciária existente em cada país, de modo a se compreenderem melhor a natureza e as competências de cada Conselho Superior.

1.1. O caso espanhol – Consejo General del Poder Judicial

A Lei Orgânica do Poder Judicial em Espanha, por imperativo Constitucional, define a composição, funcionamento e organização dos julgados (*juzgados*) e dos tribunais, o estatuto jurídico dos Juízes e Magistrados de carreira e de outro pessoal ao serviço da Administração da Justiça, bem como o estatuto dos membros do Conselho Geral do Poder Judicial e as suas funções, designadamente em matéria de nomeação, de inspecção e de regime disciplinar¹⁷.

¹⁷ Em Espanha o Ministério Público (*Fiscalía del Estado*) não é considerado uma magistratura. Deste, modo o *Consejo General del Poder Judicial* exerce, essencialmente, as suas competências sobre os juízes ou magistrados (juízes de categorias superiores). Em certos

O Governo, através do Ministério da Justiça, assegura os meios necessários ao funcionamento dos tribunais. Para o efeito, o *Consejo General del Poder Judicial* (CGPJ) remete ao Governo, anualmente, uma relação detalhada das necessidades que estima existirem. As competências do Ministério da Justiça, nesta matéria, são, em alguns casos, delegadas nas Comunidades Autónomas.

O Poder Judicial é regulado pela Lei Orgânica n.º 6/1985, de 1 de Julho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 5/1997, de 4 de Dezembro e 6/1998, de 13 de Julho. De acordo com a exposição de motivos daquela primeira Lei, as normas que então regulavam o Poder Judicial não preenchiam as exigências actuais do Estado Social e Democrático de Direito para o qual a sociedade espanhola tinha transitado. Para que se pudessem cumprir as novas exigências constitucionais de liberdade e de igualdade, de acesso e de participação dos cidadãos, mostrou-se necessário um *“poder judicial adaptado a uma sociedade predominantemente industrial e urbana, tendo em atenção as mudanças produzidas na distribuição territorial da população, na divisão social do trabalho e nas concepções éticas dos cidadãos”* (Cfr. Exposição de Motivos da Lei Orgânica n.º 6/1985, de 1 de Julho).

A divisão territorial do Estado em Comunidades Autónomas, com efeitos na organização territorial do Poder Judicial, exigiu também a adaptação da Lei Orgânica, para que se pudessem cumprir as exigências constitucionais e estatutárias.

casos, o CGPJ pode exercer competências sobre os agentes do Ministério Público (*fiscales*). Contudo, vamos cingir-nos ao seu papel no âmbito dos juízes.

1.1.1. A organização judiciária em Espanha

Em Espanha, o Estado, para efeitos judiciários, organiza-se territorialmente em concelhos, distritos (*partidos*), províncias e comunidades autónomas¹⁸.

De acordo com aquela divisão territorial, o exercício do poder judicial é atribuído aos seguintes tribunais: julgados de paz, tribunais de primeira instância, tribunais de instrução, tribunais penais, tribunais de contencioso administrativo, tribunais sociais, tribunais de menores e tribunais de execução de penas¹⁹ (todos estes tribunais têm a designação de *juzgados*); audiências provinciais; tribunais superiores de justiça; Audiência Nacional; e Tribunal Supremo.

O Tribunal Supremo

O Tribunal Supremo, com sede em Madrid e jurisdição em todo o território espanhol, é o órgão jurisdicional máximo. É composto pelo Presidente, pelos presidentes de cada um dos cinco juízos (*salas*) que o integram (Civil, Penal, Contencioso Administrativo, Social e Militar) e pelos magistrados previstos na lei para cada um dos juízos e secções em que se podem dividir.

A Audiência Nacional

A Audiência Nacional, com sede em Madrid, tem jurisdição em toda a Espanha. É composta pelo Presidente, pelos presidentes dos juízos (*salas*) que a integram (Penal, Contencioso Administrativo e Social) e pelos magistrados previstos na lei para cada um dos juízos ou secções.

¹⁸ Exemplo do País Basco. Comunidade Autónoma: País Basco. Províncias: Biscaia, Alava e Guipuzcoa. Partidos: Bilbao, Vitoria e San Sebastian. Concelhos: Tolosa, Amurrio, Durango, etc.

¹⁹ Estes tribunais são designados de *Juzgados de Vigilancia Penitenciaria*.

Os tribunais superiores de justiça

Os tribunais superiores de justiça são os órgãos jurisdicionais máximos em cada uma das Comunidades Autónomas, sem prejuízo da jurisdição do Tribunal Supremo. Cada um dos tribunais superiores é designado pelo nome de cada Comunidade Autónoma e tem jurisdição em todo o território daquela. É composto por um Presidente, que é também o Presidente dos juízos (*salas*) Cível e Penal; pelos presidentes dos outros juízos do contencioso administrativo e do social; e pelos magistrados previstos na lei para cada um dos juízos ou secções em que se subdividam.

As audiências provinciais

As audiências provinciais têm a sua sede na capital de cada província, da qual tomam o seu nome, e têm jurisdição em todo o território da província. A lei permite a criação de secções da Audiência Provincial, fora da capital, às quais ficam adstritos um ou mais distritos (*partidos*). Integram as audiências provinciais um Presidente e dois ou mais magistrados.

Os tribunais de primeira instância

Os tribunais (*Juzgados*) de primeira instância e instrução têm a sua sede na capital do distrito e jurisdição em todo o seu território. Tomam a designação do Concelho da sua sede. A lei prevê que em Madrid possam ser criados um ou mais tribunais centrais de instrução, com jurisdição em toda a Espanha, que instruirão as causas da competência da Sala do Penal da Audiência Nacional ou dos tribunais centrais penais.

Em cada província, com sede na capital provincial, existe um ou mais tribunal penal. Podem estabelecer-se tribunais penais, cuja jurisdição se estenda a uma ou mais circunscrições da mesma província. Estes tribunais tomam a designação do local onde têm a sua sede. Na cidade de Madrid, e com jurisdição em toda a Espanha, pode existir um ou mais tribunal central penal.

A lei estabelece idêntica distribuição territorial no que respeita aos tribunais do contencioso administrativo, social e de execução de penas e menores. Assim, em cada província, com jurisdição em todo o território provincial e com sede na capital, existe um ou mais tribunais do contencioso administrativo, social, de execução e menores. A lei prevê a criação de cada um daqueles tribunais, em determinadas localidades, quando o volume de processos o justifique. Prevê ainda que, excepcionalmente, os tribunais possam estender a sua jurisdição a duas ou mais províncias dentro da mesma Comunidade Autónoma.

Com sede em Madrid, e jurisdição em toda a Espanha, existem os tribunais centrais do contencioso administrativo.

Em cada concelho, onde não existam tribunais de primeira instância e de instrução, há os julgados de paz, com jurisdição sobre o território municipal. Podem ser nomeados Juízes de Paz, titulares e substitutos, pessoas não licenciadas em direito.

Com a restauração do regime democrático, em 1976, foi aprovada a Constituição de 1978, na qual se prevê a existência do Conselho Geral do Poder Judicial (*Consejo General del Poder Judicial*). Este órgão veio substituir e ampliar o anterior Conselho Judiciário (*Consejo Judiciário*) que existia desde 1917 (Lopez Guerra, 1999: 184). O Conselho Geral do Poder Judicial é o órgão de governo do Poder Judicial e exerce as suas competências em todo o território espanhol.

1.1.2. O Consejo General del Poder Judicial:

1.1.2.1. Competências

De acordo com o modelo, constitucionalmente consagrado (artigo 122º da Constituição), definido sob inspiração do modelo italiano (Lopez Guerra, 1997), as competências do Conselho Geral do Poder Judicial (CGPJ) podem dividir-se em três grupos.

No primeiro, incluem-se as competências de carácter orgânico *strictu sensu*. São elas: propor, por maioria de três quintos, a nomeação do Presidente do Tribunal Supremo e do Conselho Geral do Poder Judicial e dos membros do Tribunal Constitucional; exercer as atribuições relativas à inspecção dos tribunais, à selecção, formação, colocação, progressão na carreira e regime disciplinar dos juízes e magistrados.

Um segundo grupo, de carácter económico, diz respeito à elaboração, direcção e execução do orçamento do Conselho.

Um terceiro grupo de atribuições, de âmbito regulamentar, dizem respeito à sua organização e funcionamento²⁰.

Quanto ao recrutamento e selecção de juízes e de magistrados, a revisão legal, operada pela Lei 16/94, de 8 de Novembro, veio expressamente atribuir ao Conselho competências nesta matéria, designadamente quanto ao Centro de Formação e Selecção de Juízes e Magistrados.

Até 1994, o Conselho Geral do Poder Judicial apenas administrava a formação permanente dos juízes e magistrados. A gestão da Escola Judicial (*Escuela Judicial*), que administrava a formação judicial, estava dependente do Ministério da Justiça e a formação inicial para juízes e para agentes do Ministério Público era comum²¹. Com a revisão da Lei Orgânica do Poder Judicial, o recrutamento e formação de juízes e agentes do Ministério Público foram separados. A formação dos juízes continuou a ser ministrada na *Escuela Judicial*, sediada em Barcelona e sob tutela do Conselho Geral do Poder Judicial²²; enquanto que a formação de magistrados do Ministério Público

²⁰ Sobre o Conselho Geral do Poder Judicial, ver Navarrete (1993: 56-82).

²¹ Sobre a formação de magistrados (juízes e magistrados do Ministério Público) em Espanha, ver Gomes e Pedroso (2001).

²² Entre outras razões, considerou-se que, sendo já o Conselho responsável pela formação permanente, fazia pouco sentido manter a formação inicial fora do seu âmbito de acção. É reconhecido que a atribuição ao Conselho Geral do Poder Judicial de competências em matéria de selecção e de formação de juízes e magistrados constituiu um grande reforço do seu estatuto, enquanto órgão de Governo do Poder Judicial.

passou a ser feita no *Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia*, escola sediada em Madrid e sob a alçada do Ministério da Justiça.

1.1.2.2. Composição

O Conselho Geral do Poder Judicial (CGPJ) é composto pelo Presidente do Tribunal Supremo e por vinte vogais nomeados pelo Rei, por um período de cinco anos. Os vogais são propostos pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado. Cada uma das Câmaras elege, por maioria de três quintos, quatro vogais, entre Advogados e outros juristas de reconhecida competência com mais de quinze anos de exercício da profissão. Os restantes doze vogais são também propostos, seis por cada uma das Câmaras, igualmente por maioria de três quintos. Estes vogais são escolhidos entre juizes e magistrados de todas as categorias judiciais e que se encontrem no activo. Os membros dos Conselhos cessantes não podem ser reeleitos.

Esta forma de designação, introduzida pela Lei Orgânica do Poder Judicial de 1985, por iniciativa do CGPJ, levantou bastante controvérsia, havendo quem entendesse que poderia levar a uma politização do Conselho, conduzindo à reprodução, no seu seio, dos equilíbrios partidários. Esta discussão agita os meios judiciais, em especial quando surgem casos importantes que envolvem políticos, magistrados ou empresários²³.

A estrutura do CGPJ integra os seguintes órgãos: Presidente, Vice Presidente, Pleno, Comissão Permanente, Comissão Disciplinar e Comissão de Qualificação. A lei prevê, ainda, a possibilidade de serem estabelecidas outras comissões e regulamenta o funcionamento de vários órgãos técnicos. Salvo o Presidente, que pode ser reeleito uma vez, todos os outros membros são eleitos apenas para um período de cinco anos. Os serviços de inspecção (Clèries Nerín, 1999) constituem um órgão técnico dentro do CGPJ e dividem-se por unidades territoriais compostas, cada uma, por um inspector e por um secretário de inspecção. Segundo os dados referidos por Arnaldo Alcubilla (1999: 199-200), entre 1995 e 1997, foram abertos 113 inquéritos disciplinares,

tendo sido concluídos 104, dos quais 55 terminaram sem sanção e 49 com sanções²⁴. Estes valores, segundo refere, têm vindo a aumentar nos últimos anos.

Verificamos, assim, que embora o CGPJ seja um órgão mais polémico e exposto publicamente, o exercício das suas funções é bastante idêntico ao dos Conselhos Superiores portugueses, mas com maiores competências, em especial no que respeita ao recrutamento e formação de juizes. Contudo, visto que os seus membros exercem funções a tempo inteiro e em regime de exclusividade, a capacidade para levar avante um maior número de actividades é naturalmente maior, facto que se comprova pela existência das várias comissões. Um outro factor importante é a existência de serviços de apoio administrativo que facilitam o seu funcionamento.

1.2. O caso francês – Conseil Supérieur de la Magistrature

1.2.1. A organização judiciária

O modelo de organização judiciária francesa caracteriza-se por um dualismo jurisdicional assente em duas ordens jurisdicionais completamente distintas: a jurisdição judicial e a jurisdição administrativa. Ambas as ordens são constituídas por uma hierarquia de tribunais encimada, cada uma, por um supremo tribunal: Tribunal de Cassação (*Cour de Cassation*), no caso da jurisdição judicial, e Conselho de Estado (*Conseil d'État*) para a jurisdição administrativa. Segundo Cadet, (in Zuckerman (org.) 1999: 291), “este dualismo jurisdicional é indutor de vários conflitos de jurisdição levantados em muitos processos”.

Uma segunda característica do modelo deriva da sub-divisão da jurisdição judicial em jurisdição civil e em jurisdição criminal²⁵. Ambas as

²³ Sobre esta questão, ver, por exemplo, Lopez Guerra (1997) e Ibañez (1996).

²⁴ As sanções dividiram-se entre 13 suspensões de funções, 25 multas pecuniárias e 11 advertências consoante as faltas eram consideradas, nomeadamente, muito graves, graves ou ligeiras.

jurisdições estão organizadas em três níveis de instância: jurisdição de primeira instância, jurisdição de recurso e Tribunal de Cassação.

1.2.1.1. Jurisdição civil

A jurisdição civil ao nível da primeira instância é caracterizada por uma grande diversidade de jurisdições. A principal distinção é entre os tribunais de competência genérica (tribunais de grande instância e tribunais de instância) e os tribunais de competência especializada (tribunais de comércio, tribunais de trabalho, tribunais de arrendamento rural e tribunais de segurança social), com grandes diferenças no que respeita à composição, competência e formalismo processual. Acresce que os juízes dos tribunais de comércio e de trabalho não são magistrados de carreira, são juízes eleitos pelos seus pares.

Os tribunais de grande instância (Tribunal de Grande Instance)

Os tribunais de grande instância têm competência para julgar todos os litígios que a lei não reserve a um outro tribunal e cujo valor da acção seja superior a 50 000 francos. Independentemente do valor, têm competência exclusiva em matérias relacionadas com o estado das pessoas e questões de família (divórcio, adopção, alimentos, sucessões, etc.), com a propriedade imobiliária (direito de propriedade, penhoras imobiliárias) e com os direitos relativos à propriedade industrial.

As decisões do Tribunal são normalmente tomadas por um colectivo de três juízes. Contudo, nalgumas áreas, como matérias do âmbito da família e relativas a menores, são atribuídos poderes especiais a um juiz singular.

Os tribunais de instância

Os tribunais de instância têm competência genérica para resolver todos os pequenos litígios civis (acidentes de viação, seguros, dívidas, etc.), cujo valor seja inferior ou igual a 50 000 francos. Têm competência exclusiva para

²⁵ Para um conhecimento mais detalhado da organização judiciária nos diferentes países europeus, ver *Council of Europe* (2000).

julgar alguns litígios, independentemente do seu valor, designadamente os relativos ao crédito ao consumo, arrendamentos, acções possessórias, demarcação e processos eleitorais. A lei confere, ainda, a estes tribunais competência para decidir sobre os pedidos de instauração de regime de protecção de menores, protecção de interditos ou inabilitados e sobre pedidos de emancipação de menores. Nestes tribunais prevalece a forma oral de processo e não é obrigatória a representação por advogado. A jurisdição destes tribunais é exercida por um juiz singular.

Os tribunais de comércio

Os tribunais de comércio decidem, em regra, em colectivo de juízes, normalmente três. Todos os juízes são profissionais eleitos, por um período de dois ou quatro anos, pelos seus pares (comerciantes e representantes de sociedades comerciais), o que significa que se trata de uma jurisdição à qual não acedem os magistrados de carreira. Estes tribunais têm competência para julgar os litígios comerciais, designadamente os litígios relativos aos actos do comércio, entre os particulares e as empresas, entre as sociedades comerciais, insolvências e dissolução de sociedades.

Os tribunais de trabalho (Conseil de Prud'hommes)

Os tribunais de trabalho são competentes para julgar os litígios entre trabalhadores e empregadores emergentes de contratos de trabalho ou contratos de formação profissional. A jurisdição é exercida em duas fases: conciliação e julgamento. Tal como os tribunais de comércio, estes tribunais são constituídos por um corpo de juízes eleitos pelos seus pares, por um período de cinco anos, que representam, em igual número, os trabalhadores e os empregadores. Na fase de conciliação estão presentes dois juízes: um, em representação dos trabalhadores, e, um outro, em representação dos empregadores. Também na fase de julgamento existe o mesmo número de juízes a representar cada uma das partes. Cada tribunal de trabalho está dividido em cinco secções especializadas, de acordo com os principais sectores de actividade.

Os tribunais de arrendamento rural

Trata-se de um tribunal especializado com competência para julgar os litígios relativos aos arrendamentos rurais entre proprietários e arrendatários. Contudo, este tribunal não decide toda a conflitualidade desta natureza. Os conflitos relacionados com a existência e a natureza do arrendamento são endereçados aos tribunais de grande instância. Os conflitos relativos ao pagamento das rendas são da competência dos tribunais de instância.

Estes tribunais são constituídos por um presidente, que é um juiz dos tribunais de instância, assessorado por quatro juízes leigos, dois em representação dos proprietários e dois em representação dos arrendatários.

Os tribunais de segurança social

Os tribunais de segurança social são tribunais especializados com competência para julgar os litígios relativos a questões de Segurança Social (inscrição na Segurança Social, cálculo e cobrança das quotizações e prestações, etc.) entre os organismos da Segurança Social e os beneficiários. São compostos pelo juiz-presidente do Tribunal de Grande Instância, que preside, e por dois assessores, designados, representantes dos trabalhadores e empregadores.

1.2.1.2. Jurisdição criminal

A jurisdição criminal, ao nível da primeira instância, é constituída por quatro tribunais: tribunais de polícia, tribunais correcionais, tribunais de menores e tribunais criminais.

Os tribunais de polícia

Os tribunais de polícia, compostos por um juiz singular, têm competência para julgar as contravenções e os pedidos de indemnização relativos a danos pessoais e patrimoniais, apresentados pelas vítimas.

Os tribunais correccionais

Os tribunais correccionais têm competência para julgar os crimes puníveis com pena de multa, prisão até dez anos, ou penas alternativas (furtos, burlas, ofensas corporais, danos, etc.). Julgam em colectivo de três juízes.

Os tribunais criminais (Cour d'Assises)

Os tribunais criminais julgam os crimes mais graves (homicídio, violação, furto agravado, falsificação de moedas, etc.). São compostos por um júri popular (nove jurados sorteados das listas eleitorais) e por três magistrados (um presidente e dois juízes-adjuntos). Das decisões sobre a matéria de facto (porque tomadas por deliberação do júri), não há recurso. Os recursos para o Tribunal de Cassação circunscrevem-se a matéria de direito.

Os tribunais de menores

Os tribunais de menores julgam as transgressões mais graves e crimes cometidos por menores de 16 anos. Podem aplicar medidas educativas, penas de trabalho a favor da comunidade, multa até 50 000 francos e, para os menores com idade superior a 13 anos, pena de detenção. Estes tribunais são constituídos por um juiz de menores e por dois assessores não magistrados.

1.2.1.3. Jurisdição de recurso

Como instância de recurso (para a jurisdição civil e criminal) existem os tribunais de recurso (*cours d'appel*) e o Tribunal de Cassação (*Cour de Cassation*).

Os tribunais de recurso

Os tribunais de recurso, com secções cíveis e criminais, são competentes para julgar todos os recursos interpostos das decisões dos tribunais de primeira instância. As decisões são tomadas em colectivo, em regra de três juízes.

O tribunal de cassação

O Tribunal de Cassação é o supremo tribunal da organização judiciária francesa, com sede em Paris. Assegura a unidade da jurisprudência e só julga matéria de direito. Está dividido em secções (*chambres*) civis, criminais, comercial e fiscal e secções sociais. Julga, em regra, em colectivo de três juízes, que serão em maior número quando julga em plenário de secção.

1.2.1.4. Jurisdição administrativa

A jurisdição administrativa é composta por três graus de jurisdição, encimada pelo Conselho de Estado (*Conseil d'État*). Os tribunais administrativos são os tribunais de base. Ao nível da segunda instância surgem os tribunais administrativos de recurso (*cours administratives d'appel*). Além das funções contenciosas, todos os tribunais exercem também funções consultivas da administração.

Os tribunais administrativos

Os tribunais administrativos são os tribunais de primeira instância com competência para julgar todos os casos de âmbito administrativo (designadamente os conflitos entre os particulares e a Administração), com excepção daqueles que por lei são da competência de outros tribunais, e ainda questões de âmbito fiscal. As decisões são tomadas por um colectivo de três juízes.

Os tribunais administrativos de recurso

Os tribunais administrativos de recurso têm competência para julgar todos os recursos interpostos das decisões dos tribunais administrativos.

O Conselho de Estado

O Conselho de Estado funciona como tribunal de primeira e última instância, tribunal de recurso e tribunal de cassação. Em primeira e última instância julga, designadamente os pedidos de anulação dos órgãos mais

importantes do Estado (Presidente da República, Ministros, etc.). Como tribunal de recurso, tem competência para julgar alguns recursos interpostos dos tribunais administrativos, nomeadamente os referentes a matérias do âmbito das eleições municipais ou regionais. Como tribunal de cassação julga os recursos, apenas em matéria de direito, das decisões dos tribunais administrativos de recurso e de alguns tribunais administrativos especializados.

Os tribunais de contas

Dentro da jurisdição administrativa existem, ainda, os tribunais de contas (*cours des comptes*) e os tribunais regionais de contas (*chambres régionales des comptes*). Os primeiros têm competência para fiscalizar a contabilidade executada pelos auditores de contas e julgar os recursos interpostos das decisões dos tribunais regionais de contas. Os segundos são competentes para fiscalizar a contabilidade dos organismos da administração pública. Ambos os tribunais estão subordinados ao Conselho de Estado, que funciona como Tribunal de Cassação.

O tribunal de conflitos

Os conflitos de jurisdição entre o Conselho de Estado e o Tribunal de Cassação são resolvidos pelo Tribunal de Conflitos. Quando sobre o mesmo assunto um tribunal administrativo e um tribunal judicial se declaram competentes em razão da matéria, o conflito é também resolvido pelo Tribunal de Conflitos. Este tribunal é composto por igual número juízes do Conselho de Estado e do Tribunal de Cassação.

1.2.2. A organização do poder judicial

1.2.2.1. Os magistrados

No que respeita ao estatuto dos magistrados, há três distinções fundamentais a fazer. A primeira, é entre juízes e magistrados do Ministério Público. Apesar de o Estatuto dos Magistrados afirmar a unidade do corpo

judiciário reunindo os magistrados judiciais e os magistrados do Ministério Público, estes, ao contrário dos magistrados judiciais, estão sob a direcção e controlo da sua hierarquia e sob a tutela do Ministro da Justiça e não beneficiam do estatuto de inamovibilidade.

A segunda distinção resulta do próprio modelo bicéfalo de organização judiciária, dividindo-se entre jurisdição judicial e jurisdição administrativa. Assim, existem duas carreiras distintas de magistrados: os magistrados judiciais e os juízes administrativos.

A terceira distinção a fazer é entre juízes profissionais e juízes não profissionais. Os primeiros são juízes de carreira, com um estatuto próprio, a exercer funções maioritariamente, em tribunais civis de competência genérica e em tribunais criminais. Os segundos são eleitos ou nomeados e exercem funções, em regra, em jurisdições especializadas, como os tribunais do comércio, tribunais de segurança social, tribunais de trabalho e tribunais de arrendamento rural.

1.2.2.2. O Conseil Supérieur de la Magistrature

A consagração constitucional do *Conseil Supérieur de la Magistrature* (CSM) data de 1946, com origem em 1883, tendo sido reformulada em 1958, em especial no que respeita à composição²⁶. O CSM, seguindo a tradição republicana, mantém como Presidente o próprio Presidente da República e como Vice-Presidente o Ministro da Justiça (também designado de *Garde des Sceaux*). Desta forma, não é por acaso que a Constituição refere Autoridade Judicial e não Poder Judicial. Não obstante, tal não significa que a justiça não seja, actualmente, independente. Acontece que há uma maior interdependência entre os órgãos políticos e judiciários, verificável pela existência de vários órgãos superiores (excluindo os tribunais judiciais e administrativos), com diferentes funções de controlo político e judicial,

²⁶ Existe, ainda, um Conselho Superior dos Tribunais Administrativos que trata dos assuntos relativos a estes tribunais e aos magistrados a aí exercerem, mas não nos iremos referir a este órgão, à imagem do que faremos para Portugal.

compostos por magistrados e por outros membros designados, como sejam o *Haute Cour de Justice*, o *Cour de Justice de la République*, para além do *Conseil Constitutionnel*. A instituição do CSM veio romper com o sistema de nomeação de juízes pelo Ministro da Justiça que “(...) tinha acabado por fazer dos magistrados «servidores do poder executivo», tirando, por esta forma, todo o prestígio à justiça” (Rodrigues, 1999a: 224)

O Ministério Público (*Parquet*), como já referimos, é uma magistratura distinta da judicial, ainda que regida pelo mesmo estatuto, encontrando-se sob a direcção do Ministro da Justiça no que concerne à aplicação do princípio da oportunidade. Contudo, tal facto não implicou a existência de mais que um Conselho Superior.

As competências do CSM têm-se mantido relativamente estáveis e reduzem-se à gestão das carreiras, bem como ao exercício da acção disciplinar, para além de funções consultivas. As restantes competências estão dependentes do Ministério da Justiça, embora exista uma política de descentralização, no âmbito orçamental, bastante grande, delegada nas *Cours d'Appel* (que gerem os tribunais de nível inferior). Todavia, somente a gestão das carreiras (promoções, colocações, nomeações e consulta de nomeações) é suficiente, por si só, para gerar grandes controvérsias, como se comprovou pela tentativa de alteração da composição do CSM.

Apenas com a reforma constitucional de 1993 a composição do CSM passou a deter uma maioria de magistrados. Para além do Presidente da República e do Ministro da Justiça, existem seis juízes e seis magistrados do Ministério Público, eleitos entre os seus pares, um jurista designado pelo Presidente do Senado, outro designado pelo Presidente da Assembleia Nacional, um outro designado pelo Conselho de Estado e outro jurista ainda designado pelo Tribunal de Contas. Num total de 18 membros, 12 são

magistrados²⁷. Os mandatos dos membros são de quatro anos, não renováveis (Gicquel, 1999: 206).

Existe uma divisão interna que se relaciona com as duas magistraturas: de um lado temos a *formation du siège*, relativa a matérias dos juízes, e do outro a *formation du parquet*, relativo a matérias do Ministério Público (Voermans, 1999: 47). Estes órgãos são compostos pelo Presidente, pelo Vice-Presidente, pelos quatro membros designados politicamente, por cinco membros da magistratura respectiva e por um membro da outra magistratura (Rodrigues, 1999a: 226). Também a *École Nationale de Magistrature* se encontra sob a alçada do CSM, sendo o órgão encarregado de efectuar a formação dos futuros magistrados²⁸.

Embora o sistema de nomeações de magistrados seja polémico, é considerado relativamente transparente, uma vez que é bastante divulgado pelo Ministério da Justiça, dependendo da decisão do CSM. Exceptuam-se as nomeações dos 35 procuradores-gerais junto das *Cours d'Appel* e do Procurador-Geral junto da *Cour de Cassation* (Pech, 1999: 210), função do Conselho de Ministros, após proposta do Ministro da Justiça.

Em relação à organização do CSM, quando se trata de matéria disciplinar, o Presidente da *Cour de Cassation* e o Procurador-Geral junto do mesmo tribunal assumem os lugares do Presidente da República e do Ministro da Justiça, deixando a matéria nas mãos dos magistrados, uma vez que os restantes membros *laicos* não participam na mesma. Desde que o Ministro da Justiça deixou de ter iniciativa no âmbito disciplinar (depois de 1993), o número de acções parece, segundo Pech (1999: 225), ter diminuído. Entre 1994 e 1998 houve 28 inquéritos disciplinares a juízes (num universo de mais de 4500

²⁷ O projecto de revisão constitucional apresentado em Janeiro de 2000 pela Ministra da Justiça Elisabeth Guignou, propunha uma nova composição de 21 membros, excluindo o Presidente da República e o Ministro da justiça, 11 não seriam magistrados. Este projecto, mesmo noutras questões, gerou bastante polémica, não tendo sido conseguido o necessário consenso para poder ir avante. A proposta resultou igualmente de uma comissão de reforma, presidida pelo Presidente Jacques Chirac, que terminou os seus trabalhos em 1997. Ver também Federico (1998: 187).

juízes) e 16 magistrados do Ministério Público (em mais de 1400). Salvo 5 inquéritos em curso, todos os restantes deram lugar a sanções da mais variada ordem. Não é aqui contabilizado o número de inquéritos entretanto arquivados.

Existem diferentes tipos de reuniões consoante os assuntos a abordar, muitas delas não requerendo a participação do Presidente da República nem do Ministro da Justiça. Segundo os dados fornecidos por Pech (1999: 230), entre 1994 e 1998 houve cerca de 500 reuniões, sendo que apenas 14 foram presididas pelo Presidente da República e 53 pelo Ministro da Justiça. As restantes reuniões dividiram-se entre a *formation du siège*, a *formation du parquet*, as reuniões plenárias, as reuniões disciplinares dos juízes e as reuniões disciplinares do Ministério Público.

Quer este modelo, quer o anterior a 1993, foram bastante criticados, não sendo ainda satisfatória a solução encontrada. Também a reforma proposta sofreu alguns revezes, não indo além do Parlamento. O debate tem sido intenso, uma vez que o tema da independência da justiça se mantém bastante actual, gerando polémicas e clivagens, em particular com a prevalência do princípio da oportunidade, entretanto algo mitigado com a obrigatoriedade de o Ministro da Justiça justificar as suas opções por escrito. Uma coisa é certa: o debate sobre a justiça continua actualmente, de forma viva e dura, mas com a participação de todos os actores, judiciais ou políticos.

1.3. O caso italiano – Consiglio Superiore della Magistratura

1.3.1. A organização judicial italiana

O sistema judicial italiano distingue dois tipos diferentes de tribunais: os tribunais de jurisdição comum e os tribunais de jurisdição especializada.

²⁸ Os magistrados para os tribunais administrativos são formados na *École Nationale de l'Administration*.

1.3.1.1. Jurisdição comum

Os tribunais que integram a jurisdição comum, com competência para julgar matérias cíveis, comerciais, laborais e criminais, são os seguintes: julgados de paz, tribunais distritais, tribunais de menores, tribunais de recurso, Tribunal de Cassação e tribunais de jurados.

Os julgados de paz

Os Julgados de Paz (*Giudice di Pace*) são constituídos por um juiz não profissional (e não pago) e têm competência para dirimir conflitos de propriedade (com valor inferior a 5 milhões de liras) e de indemnização, em caso de acidentes que envolvam veículos automóveis ou barcos. Podem, ainda, decidir sobre questões de delimitação de terrenos, utilização de serviços comuns ou emissões de elementos poluidores.

Os tribunais distritais

Os tribunais distritais são os tribunais de primeira instância com competência para julgar todas as questões que não sejam da competência dos julgados de paz, para julgar recursos interpostos das decisões tomadas pelos julgados de paz, assim como para julgar, em matéria criminal, todos os casos que não sejam da competência do Tribunal de Jurados. Julgam com um juiz singular, salvo em casos previstos por lei que obriguem à presença de um colectivo de juízes (três). Estes casos referem-se, em matéria civil, a processos nos quais seja exigida a presença do Ministério Público, tais como falências, responsabilidade de entidades públicas, responsabilidade de magistrados, entre outras; em matéria criminal, referem-se a casos de especial gravidade ou complexidade.

Junto de cada Tribunal Distrital existe um juiz de instrução criminal (*inchieste preliminar*), que fiscaliza os actos do Ministério Público na fase inicial dos inquéritos, quando estes representem uma restrição aos direitos fundamentais dos cidadãos (escutas telefónicas, etc.). Tem também a possibilidade de confirmar a existência de condições necessárias para

proceder a julgamentos recorrendo aos procedimentos alternativos ao seu dispor (processo abreviado ou comparência voluntária em tribunal).

Os recursos do Tribunal Distrital são enviados para o Tribunal de Recurso.

Os tribunais de menores

Os tribunais de menores estão integrados nos tribunais distritais, funcionando como uma secção especializada. O colectivo de juízes é composto por um juiz do Tribunal de Recurso, um juiz do Tribunal Distrital e dois juízes não profissionais (um homem e uma mulher) escolhidos entre um grupo de especialistas em psiquiatria, antropologia criminal, educação e psicologia.

Têm competência, em matéria civil, para julgar casos relacionados com a adopção de menores, o internamento de jovens, o exercício de tutela parental, etc., e, em matéria criminal, para julgar todo o tipo de crimes cometidos por menores de 18 anos. Em caso de recurso, os processos são interpostos para uma secção especializada dos tribunais de recurso.

Os tribunais de recurso

Os tribunais de recurso têm jurisdição sobre o distrito. As decisões são tomadas por um colectivo de juízes (três) e têm competência para julgar os recursos interpostos das decisões dos tribunais distritais.

O Tribunal de Cassação

É o tribunal superior da jurisdição comum, com sede em Roma. Compete-lhe assegurar a interpretação uniforme da lei e o respeito pelos limites da jurisdição dos vários tribunais.

O Tribunal está dividido em três secções civis, uma laboral, e seis criminais e as decisões são tomadas por um colectivo de juízes (cinco).

Os tribunais de jurados

Este tribunal é composto por um juiz dos tribunais de recurso, que preside, por um juiz dos tribunais distritais, e por seis jurados leigos. É competente para julgar, em primeira instância, crimes a que sejam aplicáveis penas de prisão de, pelo menos, 24 anos ou pena de prisão perpétua, bem como crimes contra o Estado e outros especificados na Lei Penal. Os recursos das decisões destes tribunais são enviados para os tribunais de recurso de jurados composto por um juiz do Tribunal de Cassação, um juiz dos tribunais de recurso e por seis jurados. Os recursos destas decisões são enviados para o Tribunal de Cassação.

1.3.1.2. Jurisdição especializada

Os tribunais de jurisdição especializada são os tribunais administrativos, o Tribunal de Contas, o Tribunal Marcial e as Comissões Provinciais e Regionais de Impostos.

1.3.1.2.1. Tribunais administrativos

A jurisdição administrativa exerce-se através dos Tribunais Administrativos Regionais, em primeira instância, e, em segunda instância, através do Conselho de Estado.

Os tribunais administrativos regionais

Estes tribunais foram criados a partir de 1971 e estão sedeados na principal cidade de cada região. São compostos por três juízes, que são recrutados através de um exame reservado para algumas profissões jurídicas (advogados, magistrados, notários, funcionários públicos com habilitações ou professores universitários).

Compete a estes tribunais a fiscalização da legalidade e do mérito dos actos administrativos das instituições públicas, bem como exercer as demais competências atribuídas por lei.

O Conselho de Estado

O Conselho de Estado é uma instituição complexa que inclui vários órgãos permanentes: as secções, o Tribunal Plenário e a Assembleia Geral. As secções dividem-se em dois grupos: três com funções consultivas e três com funções judiciais, sendo estas últimas constituídas por um colectivo de cinco juízes. A Assembleia Geral, composta por todos os juízes do Conselho, tem apenas funções consultivas. O Tribunal Plenário tem apenas competências judiciais, é composto por um juiz-presidente e por doze juízes (quatro de cada secção judicial) e as suas decisões apenas vinculam as secções do Conselho.

O Conselho de Estado tem competência para julgar os recursos interpostos das decisões dos tribunais administrativos regionais e tem jurisdição exclusiva sobre determinadas questões directamente atribuídas por lei. Destas últimas decisões é ainda possível interpor recurso junto do Tribunal de Cassação. Metade dos juízes que compõem o Conselho são recrutados nos tribunais administrativos regionais, exigindo-se, pelo menos, quatro anos de exercício desta função. Um quarto desses juízes é recrutado através de um exame público, com base na avaliação da experiência profissional e habilitações, sendo os restantes nomeados pelo Governo, entre professores universitários, juízes de tribunais ordinários, advogados ou funcionários públicos com habilitações.

O Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas fiscaliza as contas públicas. Tem, entre outras, a competência para julgar a responsabilidade civil dos funcionários públicos por danos causados à Administração.

Desde 1994 existem secções regionais do Tribunal de Contas, com jurisdição ao nível da primeira instância. Os recursos das decisões das secções regionais são dirigidos à secção central do Tribunal de Contas. Os recursos destas decisões são interpostos perante o Tribunal de Cassação, apenas em determinadas matérias, tais como incompetência material, declaração de

nulidade, etc. O pleno do tribunal é composto por sete juízes que julgam conflitos de jurisdição.

Os juízes deste tribunal são recrutados através de um concurso público segundo critérios baseados na experiência profissional e habilitações, reservado a juristas nos moldes do recrutamento para os tribunais administrativos.

O Tribunal Marcial

O Tribunal Marcial tem apenas competências em matéria militar, sendo composto por membros provenientes das forças armadas.

As comissões provinciais e regionais de impostos

As Comissões Provinciais e Regionais de Impostos têm competência sobre os assuntos fiscais.

O Ministério Público

Os serviços do Ministério Público encontram-se instalados junto do Tribunal de Cassação, dos tribunais de recurso, dos tribunais de jurisdição comum e dos tribunais de menores. As suas funções são exercidas por procuradores, sob a supervisão do Ministério da Justiça.

A partir de 1992 foi instituído um departamento de luta contra a *mafia* junto de cada Tribunal Distrital, que inclui especialistas na luta contra o crime organizado. Mais tarde, foi criado um Departamento Nacional Anti-Mafia junto do Tribunal de Cassação, com a missão de coordenar a investigação desenvolvida pelos vários departamentos distritais.

1.3.2. O Consiglio Superiore della Magistratura

No quadro dos princípios da Constituição da República de 1948, o sistema judiciário italiano caracteriza-se pelo reconhecimento do poder judicial como um poder autónomo e independente de qualquer outro poder; pela

atribuição das funções administrativas ao Conselho Superior da Magistratura (CSM), no que diz respeito ao exercício da jurisdição e à carreira dos magistrados; pela exclusão de qualquer hierarquia burocrática entre os magistrados; por o juiz só se submeter à autoridade da lei; e por o Ministro da Justiça ter competência para impulsionar processos disciplinares (cabendo, todavia, ao Conselho Superior da Magistratura a competência de decidir sobre aqueles processos) e ter a responsabilidade sobre a organização e o funcionamento dos serviços judiciais.

O estatuto da magistratura rege-se por leis anteriores à Constituição, uma vez que a tentativa de uma possível reforma ainda não se concretizou, sendo as mais importantes, a lei de 1946 sobre as garantias da magistratura e o decreto real de 1941, ambas várias vezes alteradas. Aliás, o actual estatuto resulta de um conjunto de fontes diversas, incluindo a jurisprudência e as deliberações do Conselho Superior da Magistratura.

O CSM, instaurado em 1948, foi o primeiro a funcionar nestes termos, na Europa (Voermans, 1999: 57). A Constituição de 1947 foi “(...) a primeira e a mais explícita manifestação constitucional da ideia de governo próprio” (Rodrigues, 1999a: 226). Este modelo tem, ainda, a particularidade de conter um conceito amplo de *magistratura*, segundo Cunha Rodrigues (1999a: 226), distinguindo-se os magistrados judiciais ou do Ministério Público apenas pela tarefas que desempenham. O CSM é o órgão encarregado de recrutar, nomear, colocar e promover os magistrados, bem como de exercer a acção disciplinar (artigo 105.º da Constituição). Como nos Conselhos já examinados, também o recrutamento e a formação dependem deste órgão. Visto que apenas existe uma magistratura em Itália, o Conselho Superior assegura a gestão dos magistrados a exercerem funções judiciais e no âmbito do Ministério Público (Pizzorusso, 1999: 250).

Cabe ao Ministério da Justiça assegurar a execução da política de justiça em questões de orçamento, de infra-estruturas, de serviços de apoio, etc. No entanto, até há poucos anos, os ministros da Justiça começavam a desresponsabilizar-se do funcionamento da justiça, para garantir a sua

independência. Mais recentemente, passou a haver uma maior intervenção governativa, não, é claro, nas funções jurisdicionais, mas sim nas áreas que ajudam a aumentar a eficácia e o bom funcionamento da justiça, seja reorganizando o sistema ou melhorando os serviços de apoio à justiça. O CSM, na verdade, depende financeira e administrativamente do Ministério da Justiça, facto que tem gerado alguns conflitos e tensões.

Funciona, ainda, no Ministério da Justiça, um sistema de inspecção judicial encarregado de recolher informação sobre o funcionamento dos tribunais e dos respectivos magistrados, colectiva e individualmente. Estas inspecções, normalmente cometidas exclusivamente aos próprios Conselhos, podem ser desencadeadas por denúncias ou por queixas, sendo no geral efectuadas de três em três anos. Existe um projecto para dotar o Conselho Superior com estas funções de avaliação, a realizar de quatro em quatro anos.

A composição actual do CSM inclui 33 membros, com a seguinte proveniência: o Presidente da República, que exerce a presidência, o Presidente do Supremo Tribunal, o Procurador-Geral junto do Supremo Tribunal, vinte magistrados eleitos entre si através da *Associazione Nazionale Magistrat*²⁹ e dez juristas, com mais de 15 anos de experiência, designados pelo Parlamento por maioria qualificada³⁰. O Vice-Presidente é eleito no CSM entre os membros *laicos*. Com excepção dos primeiros três membros, todos os restantes membros cumprem mandatos de quatro anos não renováveis. Esta mudança obrigatória origina, tal como nos outros países, sentimentos opostos: 1) os que denunciam descontinuidades no funcionamento do CSM, que demoram a ser retomadas pelos novos membros; 2) os que consideram abrir-se, assim, espaço para o aparecimento de novas ideias e projectos, visto que o

²⁹ Esta associação integra cerca de 90 a 95% dos magistrados italianos, estando encarregada de organizar as listas candidatas ao CSM. No seu interior existem diferentes correntes, sendo actualmente quatro. Para votar nas listas não é obrigatório fazer parte da associação, mas dificilmente uma lista pode ser apresentada fora deste círculo.

³⁰ O papel desempenhado pelo Presidente da República é meramente simbólico. Não obstante, quando o Presidente Cossiga assumiu os seus poderes em 1991, originou uma resignação colectiva de todos os magistrados do CSM, bloqueando as suas actividades. Só a intervenção do Presidente do Parlamento permitiu chegar a um consenso, com a retirada do pedido de resignação (Voermans, 1999: 58).

“básico” do trabalho não implica grandes complicações; 3) e, ainda, os que vêm neste modelo um grau de corporativismo elevado³¹.

O CSM está subdividido em comissões, segundo os assuntos a tratar, os quais podem ainda ser submetidos à Assembleia Plenária, conforme a sua importância. Segundo Zagrebelsky (1999: 251 e ss.), resumidamente, as comissões encontram-se divididas do seguinte modo: avaliação das queixas particulares e de relatórios provenientes dos serviços judiciais sobre magistrados; cessação da actividade, incompatibilidades e autorizações ao exercício de funções extra-judiciais; mudança de funções do judicial para o Ministério Público e vice-versa, colocação de auditores de justiça e afectação de magistrados ao Ministério da Justiça; avaliação dos magistrados para efeitos de progressão ou de promoção³²; afectação aos cargos de direcção nos serviços dos juízes e do Ministério Público; elaboração de pareceres sobre as propostas de leis de organização judiciária e de administração da justiça; exame dos relatórios dos serviços judiciais, no que respeita ao seu desempenho, organização (critérios de trabalho e métodos) e afectação de pessoal (magistrados e funcionários); nomeações e revogações dos magistrados honorários, ou seja, dos juízes de paz, dos vice-juízes na primeira instância, dos vice-procuradores na primeira instância, dos peritos junto dos tribunais de execução de penas, etc.; e organização dos estágios de formação dos auditores de justiça, bem como dos processos de formação permanente dos magistrados. Quando à matéria disciplinar, existe uma secção especializada, composta por nove membros eleitos internamente e presidida pelo Vice-Presidente do CSM, que analisa as acções disciplinares propostas pelo Ministro da Justiça ou pelo Procurador-Geral junto do Supremo Tribunal.

Embora existam situações de funcionamento menos eficiente, os responsáveis judiciais e políticos consideram que esse é o preço a pagar pela

³¹ A este propósito, Federico (1998: 186) refere que, embora a lei estabeleça que as promoções devem ter por base o mérito, o Conselho tem feito uma interpretação distinta, optando por promover, essencialmente, a antiguidade.

manutenção de um alto grau de independência dos magistrados. Também não existe grande afã por parte dos magistrados para deterem maiores responsabilidades e competências a nível orçamental ou de gestão dos tribunais, deixando estas funções no Ministério da Justiça, de forma centralizada. No entanto, existe alguma discussão sobre a melhoria do funcionamento da justiça, inclusive com a apresentação de propostas de alteração da Constituição. Uma dessas propostas consistia em criar um Conselho Superior para os tribunais administrativos, à imagem do que existe em Portugal e em França, projecto este que foi reprovado no Parlamento, apesar de sugerido por uma comissão criada por este órgão político. Mais recentemente, os projectos de alteração legislativa, desenvolvidos pelo actual Governo, têm gerado uma grande discussão pública por serem vistos como atentatórios à independência do poder judicial e por procurarem servir interesses pessoais.

2. O norte da Europa

O modelo setentrional aponta para um maior leque de competências dos Conselhos Superiores em relação aos países do sul da Europa, designadamente em questões orçamentais, administrativas, de recrutamento, de formação e, mesmo em determinadas situações, ao nível legislativo. No entanto, embora se verifique um grande acréscimo de competências, a maioria dos membros é igualmente composta por magistrados. Contudo, o facto das competências serem muito mais alargadas implica que estes Conselhos Superiores sejam muito mais abertos e transparentes face aos seus congéneres do sul. Esta situação deve-se, essencialmente, ao facto de estes órgãos terem de justificar todas as suas opções perante os vários órgãos políticos, assim como a circunstância de a sua composição ser heterogénea, compreendendo, entre outros, magistrados, deputados, sindicalistas, juristas e gestores.

³² Os mecanismos de avaliação existentes são criticados por Zagrebelsky, por não serem aprofundados, personalizados e passíveis de comparações, o que leva a que sejam tendencialmente elogiosos.

Uma outra diferença, face aos modelos analisados anteriormente, verifica-se no campo das garantias da independência dos tribunais e dos magistrados. Enquanto os países do sul vêm nos Conselhos Superiores uma forma de assegurarem essa independência, os países do norte consideram que a independência encontra-se garantida, quer nas leis e estatutos que regem o sistema judicial, quer através de uma administração da justiça autónoma e independente do Governo. Deste modo, o funcionamento autónomo destes Conselhos Superiores nas áreas de administração da justiça e de gestão dos tribunais permite desvalorizar, em parte, as competências no âmbito da avaliação e de acção disciplinar, visto que são indirectamente consideradas. A elaboração de relatórios sobre o desempenho dos tribunais, avaliando os pontos positivos e negativos, permite efectuar um controlo rigoroso, que inclui, naturalmente, o desempenho dos magistrados. Além disso, os mecanismos de fiscalização por parte de outros órgãos, bem como a publicitação e a discussão pública dos relatórios, funcionam como elementos dissuasores e pedagógicos de grande eficácia.

Ao contrário, nos países do sul, o desempenho dos magistrados e o exercício das acções disciplinares mantêm-se bastante distantes do conhecimento e da discussão pública, para além de não existir uma fiscalização eficaz sobre a acção dos próprios Conselhos Superiores. Os países do norte, pelas características de funcionamento destes órgãos, possuem uma natureza muito mais transparente e responsável.

2.1. O caso sueco – Domstolsverket

A independência do sistema judicial sueco encontra fundamento em vários artigos da Constituição, para além das garantias asseguradas pela organização judicial e pela forma como a administração da justiça é exercida. A organização do sistema judicial insere-se na sua tradição administrativa, que privilegia formas de governo descentralizadas a nível de competências e de âmbito territorial. Desta forma, é normal a atribuição de competências administrativas a órgãos independentes encarregados de implementar, neste

caso, a política de justiça. Os ministérios são, segundo este modelo, bastante pequenos, contendo uma média de 120-150 funcionários. Sendo assim, a independência da justiça confunde-se muitas vezes com a própria independência do Conselho Judiciário, reforçando-se mutuamente.

2.1.1. A organização judiciária

A Suécia está dividida em 21 províncias ou regiões administrativas, sendo cada uma composta por vários municípios. A independência da justiça é garantida pela Constituição, não sendo permitida a interferência de qualquer entidade ou poder público na aplicação da lei pelos tribunais. Existem juízes permanentes, assessores e assistentes. Nos tribunais de primeira instância e nos tribunais de recurso podem exercer funções juízes leigos, eleitos pelos conselhos municipais ou pelos conselhos regionais. Não existe um Tribunal Constitucional, sendo os tribunais comuns competentes para decidir sobre os diferendos constitucionais.

2.1.1.1. Os tribunais comuns

As regras básicas relativas aos tribunais comuns datam de 1942, tendo sofrido uma emenda em 1948. O país está dividido em círculos judiciais, cada um com um Tribunal Distrital, num total de cerca de 100. Na jurisdição civil, os casos são julgados por três juízes, embora nos casos mais simples seja apenas um a julgar. Nos processos criminais e em alguns processos cíveis relacionados com a família, o tribunal é composto por um juiz-presidente e por três juízes leigos. Os tribunais maiores estão organizados por especialidades. Alguns tribunais distritais têm competências específicas em determinadas áreas, com composições especiais, seja em matéria de ambiente, expropriações, entre outras. Os júris são apenas utilizados no que respeita a questões relacionadas com a liberdade de expressão e com a liberdade de imprensa. Os contratos entre entidades públicas e privadas, bem como os processos contra o Estado, são vistos como processos comuns cíveis, pelo que são julgados nos tribunais distritais.

Os tribunais de recurso em matérias comuns são seis. Estes tribunais estão divididos em departamentos, cada um composto por um mínimo de três juízes. Nos processos criminais existem, pelo menos, ainda mais dois juízes leigos.

A última instância de recurso é o Tribunal Supremo, com sede em Estocolmo. É composto por 16 juízes, ou o número que se considerar necessário, e está dividido em duas secções que recebem todo o tipo de processos. A ideia-base de funcionamento é que o Tribunal Supremo só deve decidir sobre casos em que se considera necessário criar um precedente ou nos casos em que se tenha registado um grave erro num tribunal inferior, decidindo em questões de direito e em matérias de facto.

Os tribunais de trabalho

Existe apenas um Tribunal de Trabalho, em Estocolmo, com competência para todo o país. Da sua decisão não existe possibilidade de recurso. Aceita, no entanto, recursos de casos referentes a disputas entre empregadores e empregados que não pertençam a qualquer organização colectiva e que tenham sido dirimidos nos tribunais distritais. É composto por um máximo de quatro presidentes e de quatro vice-presidentes, além de 17 membros (destes, três devem ser especialistas em mercado de trabalho e os restantes representam empregadores, sindicatos ou associações sindicais e patronais).

Os tribunais de comércio

Os casos relativos a um conjunto de questões comerciais (limites a comércio, práticas comerciais impróprias, etc.) são dirimidas pelo Tribunal Distrital de Estocolmo. No entanto, os recursos são enviados para o Tribunal de Comércio. É composto por um Presidente e por um vice-presidente, além de cinco outros membros. Os dois primeiros devem ter experiência como juízes, enquanto os restantes devem ser peritos em economia.

2.1.1.2. Os tribunais administrativos

O objectivo dos tribunais administrativos das várias instâncias (primeira instância, tribunais de recurso e Supremo Tribunal), é manter uma fiscalização da aplicação da lei por parte do sector administrativo do Estado, ao nível local, regional e estatal. Existem cerca de 23 tribunais administrativos de primeira instância, quatro tribunais administrativos de recurso e o Supremo Tribunal Administrativo. Em regra, o Supremo Tribunal Administrativo apenas julga casos importante, com o fim de criar precedente. O Supremo Tribunal é composto por 14 membros ou por número superior se se considerar necessário.

2.1.1.3. Outras instituições de controlo e fiscalização

A Provedoria do Parlamento (Office of the Parliamentary Ombudsmen)

A Provedoria é composta por quatro provedores, sendo que um assume funções de liderança. Este modelo, que serviu de inspiração a muitos países especialmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, integra, quase sempre, juizes de prestígio nomeados pelo Parlamento para períodos de quatro anos. O seu objectivo principal é garantir que os tribunais e os serviços públicos cumpram as leis existentes, com particular incidência para as que dizem respeito à liberdade, à segurança e à propriedade dos cidadãos. Fiscalizam, ainda, todos os actores que detenham poderes executivos ao nível estatal, podendo, no âmbito das suas competências, proceder a investigações e ter acesso a qualquer informação que considerem ser necessária.

O Chanceler da Justiça (Office of the Chancellor of Justice)

As competências deste gabinete não divergem muito das do órgão anterior, ou seja, da Provedoria do Parlamento. O Chanceler é nomeado pelo Governo, sendo normalmente um distinto membro proveniente do judiciário. Exerce, igualmente, as suas competências em matérias de liberdade de expressão e de liberdade de imprensa, detendo ainda a capacidade para

representar o Estado em litígios cíveis e assumir-se como o principal conselheiro jurídico do Governo.

2.1.2. O Domstolsverket – Conselho Judiciário

Os membros do Conselho Judiciário, assim como os restantes órgãos administrativos independentes existentes na Suécia, são nomeados pelo Governo (Voermans, 1999: 14-15). Os mecanismos de controlo são vários e efectuados por diversas entidades, para além da publicidade obrigatória dos relatórios anuais e dos resultados de diferentes auditorias específicas. Desta forma, as competências que o Conselho exerce, em substituição do Ministério da Justiça, são bastante alargadas e de grande responsabilidade, salvo indicações gerais de políticas a seguir (no geral, respeitantes a afectação de recursos). De tal modo que, quando existe uma crise, a responsabilidade política não recai sob o Ministro, mas sim sob a administração do Conselho. Este órgão funciona, assim, como intermediário entre o Ministério da Justiça e os tribunais, nas funções que se referem à administração e à política de justiça, elaboração de orçamento e do apoio aos tribunais, para além da formação e do treino de profissionais. No entanto, convém realçar que também os tribunais são bastante autónomos na sua gestão em termos orçamentais e de recursos materiais.

O Conselho Judiciário existe desde 1975 e é composto por seis juizes, dois membros do Parlamento, dois representantes sindicais e um Director-Geral (o último tinha sido juiz antes de assumir estas funções). Evidentemente, um órgão com estas competências tem um quadro bastante amplo, estando dividido em várias directorias, consoante os assuntos. Como o sistema de orçamentação é complexo, devido aos vários níveis de autonomia, o orçamento é elaborado e negociado para períodos de três anos, baseando-se nos relatórios anuais anteriores e com a fundamentação das despesas bastante explicitada, por forma a ser futuramente fiscalizado. Uma vez atribuídas ao Conselho as receitas orçamentais, estas são distribuídas pelos tribunais e pelos restantes serviços complementares. O sistema permite um elevado grau

de autonomia e de flexibilidade, mas também aumenta os níveis de responsabilidade dos vários intervenientes.

Embora este órgão seja também alvo de críticas, quanto a alguns critérios de distribuição de fundos (Voermans, 1999: 21), a sua possível abolição, proposta pelo Governo liberal-conservador em 1993, foi vivamente contestada pelos juizes, considerando-se que tal desiderato iria colocar em risco a sua independência.

O Conselho não tem competências em matéria disciplinar. Por outro lado, de acordo com o sistema vigente, a nomeação de juizes é temporária, numa fase inicial, sendo a responsabilidade de um comité especializado, composto maioritariamente por juizes. A nomeação definitiva é decidida posteriormente. Apenas podem ser demitidos de acordo com o “*Instrument of Government*”, que é uma das quatro leis fundamentais que integram a Constituição. Um mecanismo de controlo, que funciona por efeito dissuasor, consiste no facto de os relatórios e estatísticas, referentes ao funcionamento dos tribunais e ao desempenho dos magistrados, serem tornados públicos anualmente. E ninguém gosta de ver exposto num tribunal uma classificação negativa ou de receber comentários menos positivos.

2.2. O caso irlandês – Courts Service

O sistema judicial britânico foi, desde sempre, a grande influência na construção do modelo irlandês. Contudo, a Irlanda passou, recentemente, por um período de reformas judiciais, nomeadamente através da criação, em 1998, do *Courts Service*. Este facto veio afastar ligeiramente o modelo irlandês do britânico, aproximando-o dos modelos existentes nos países do norte da Europa, especialmente no tocante às formas de administração da justiça. A demonstração desta situação encontra-se nas características do novo órgão criado, feito à imagem do Conselho Judiciário sueco. Começamos, no entanto, por um enquadramento relativo à organização judiciária irlandesa.

2.2.1. A organização judiciária

A organização judiciária actual não se alterou muito desde a sua grande transformação, que ocorreu com a aprovação da Constituição de 1924. Estão previstos tribunais de primeira instância e o Supremo Tribunal de Justiça, como tribunal de recurso. Os tribunais de primeira instância, por sua vez, compreendem os Tribunais de Círculo e os Tribunais Distritais. Os juízes exercem as suas funções de modo completamente independente, não podendo ser demitidos a não ser por incapacidade ou por desrespeito pelo Estado, no seguimento de um processo de investigação e de resoluções aprovadas pelos dois níveis parlamentares. Podem ser criados tribunais específicos de acordo com a lei e apenas em determinadas situações devidamente justificadas, e sempre com o objectivo de assegurar uma efectiva administração e aplicação da justiça e da lei. As ofensas menores podem ser julgadas por tribunais de jurisdição sumária e, em processos envolvendo militantes, podem ser criados tribunais militares, ainda que garantido-se a existência de um júri.

O tribunal distrital

O país está dividido em 23 distritos, em cada um dos quais existe um tribunal distrital. O número máximo de juízes que pode ser indicado para cada tribunal distrital é de 51, incluindo o Presidente. Apenas os distritos de Dublin e de Cork, que apresentam um maior volume processual, exigem um maior número de juízes, visto que neste locais existe uma grande incidência de processos de índole comercial. Existe um número fixo de juízes e uma bolsa de juízes, para os casos nos quais é necessária uma intervenção mais rápida devido ao volume processual. As suas competências são alargadas, embora existam, no seu interior, secções que julgam ora processos criminais, ora cíveis, comerciais, entre outros.

O Tribunal de Círculo

O país está dividido em oito círculos judiciais. O número máximo de juízes, incluindo o Presidente, é de 28, com a excepção de Dublin e Cork que

podem ter um número superior. O Presidente deve assegurar a correcta gestão do tribunal, bem como a distribuição equitativa do serviço. As competências, em termos criminais, estão limitadas de acordo com as detidas pelo Tribunal Central Criminal. Os limites, na área cível, apenas dependem, em certos casos, do mútuo consentimento das partes envolvidas.

O tribunal de recurso (High Court)

O *High Court* funciona como um tribunal de recurso dos Tribunais de Círculo (em matérias de facto e de direito) e, em determinadas circunstâncias, como o esclarecimento de questões de direito, pode receber recursos dos tribunais distritais. Decide, ainda, sobre questões constitucionais, com excepção de leis que já tenham sido interpretadas pelo Supremo Tribunal de Justiça, por indicação do Presidente da República. O número de juízes pode atingir os 24 e o seu funcionamento é alternado pelos principais locais do país, isto é, embora tenha sede em Dublin, este tribunal circula pelo país, em dias determinados, dependendo se julga casos provenientes dos tribunais distritais ou dos Tribunais de Círculo.

O tribunal central criminal

O *High Court*, no âmbito das suas competências criminais, é conhecido como Tribunal Central Criminal. É composto por um ou vários juízes, nomeados pelo presidente do *High Court*, de acordo com o volume de serviço. O tribunal desloca-se quando é considerado necessário e quando a jurisdição do processo é exterior ao Tribunal de Círculo. Os julgamentos são, em regra, conduzidos por um juiz singular, com um júri de doze elementos. Uma maioria de dez jurados é necessária para se dar uma condenação.

O tribunal especial criminal

As ofensas contra a *State Act*, de 1939, são avaliadas neste tribunal especial, em que os julgamentos são conduzidos por três juízes e na qual não

existe júri. Actualmente, os juízes, em número de nove, são provenientes dos tribunais distritais, de círculo e do *High Court*, designados pelo Governo.

O tribunal criminal de recurso

Este tribunal acolhe recursos provenientes dos Tribunais de Círculo ou do Tribunal Especial Criminal, desde que o requerente tenha obtido, junto do juiz, um certificado indicando que o seu processo é passível de ser recorrível. O próprio Tribunal Criminal de Recurso pode ainda decidir aceitar o recurso, mesmo tendo havido um indeferimento por parte do tribunal inferior. O tribunal pode avaliar a convicção e a decisão, podendo actuar sobre ambas. Mas se o recurso for apenas num dos casos, convicção ou decisão, apenas pode efectuar alterações no âmbito do recorrido. A decisão deste tribunal é definitiva, a não ser que o tribunal, o Procurador Geral ou o Director do Ministério Público considerem que estamos perante um caso de excepcional importância pública, sendo desejável que seja revisto pelo Supremo Tribunal de Justiça.

O Supremo Tribunal de Justiça

O Supremo Tribunal de Justiça é o órgão máximo dos tribunais, sendo composto por um máximo de oito juízes, permitindo que funcione em duas secções. Para além dos poderes de decisão sobre os recursos dos tribunais inferiores, o Supremo Tribunal tem a competência de decidir se uma lei proveniente de uma das câmaras legislativas, e proposta ao Presidente da República, está de acordo com a Constituição ou se, pelo contrário, deve ser reprovada. As decisões devem ser tomadas, em regra, por três juízes e, em assuntos mais graves ou constitucionais, por cinco.

O Procurador-Geral

O gabinete do Procurador-Geral funciona como conselheiro do Governo em matérias de direito, de pareceres jurídicos, de exercício de poderes públicos, de funções e de deveres conferidos pela constituição e pela lei.

O Director do Ministério Público

A partir de 1974 o gabinete do Director do Ministério Público substituiu o Procurador-Geral, no que respeita à realização de todas as acusações que eram indiciadas nos tribunais, ou seja, passou a deter as competências de acusação. A estas competências juntam-se as relativas à fiscalização das petições e dos referendos.

O tribunal de pequenas causas

O procedimento relativos a pequenas causas funciona dentro da jurisdição dos tribunais distritais. O seu objectivo relaciona-se com a necessidade de resolver, de forma informal, célere e barata, os litígios de consumo (até um determinado valor), sem ter de recorrer a um solicitador.

Os tribunais administrativos

Existe um conjunto de tribunais administrativos, externos ao sistema judicial, com competência para dirimir os conflitos relacionados com o sector administrativo do Estado.

2.2.2. O Courts Service

Antes da implementação do *Courts Service Act*, de 1998, o Ministério da Justiça detinha a totalidade das competências no que respeita à administração da justiça. Esta situação gerava diferentes tipos de insatisfação, desde os que consideravam este modelo como bastante ineficiente ao nível administrativo, aos que alegavam ser uma forma de diminuir a independência do sistema judicial, por via do controlo dos recursos materiais e financeiros. Esta insatisfação, apurada pela *Comissão Denham* (em relatório publicado em 1996), encarregada de fazer uma avaliação do funcionamento do sistema judicial e das suas formas de administração, levou ao início de um processo de reformas que veio a culminar na criação do *Courts Service*, entre outras medidas adoptadas (Voermans, 1999: 25).

A falta de uma estrutura de administração da justiça que permitisse uma maior responsabilização, através da introdução de mecanismos capazes de garantir uma melhor coordenação e gestão dos recursos, segundo a *Comissão Denham*, foi fundamental para a decisão de criar o *Courts Service*. A constatação da incapacidade de actuação por parte do Ministério da Justiça levou, então, à necessidade de uma alternativa. E não foi por acaso que os problemas detectados se encaixavam perfeitamente nas competências que o Conselho Judiciário sueco detém. Deste forma, o modelo sueco foi praticamente transposto para o sistema irlandês, nas competências e no modo de actuação. A transferência de competências para o *Courts Service* possibilita, igualmente, uma descentralização da gestão dos tribunais e uma maior responsabilização dos actores envolvidos nas várias fases do processo de administração da justiça.

A fiscalização comporta vários níveis, como na Suécia. Começa no Ministro da Justiça, a quem deve ser dada toda a informação necessária, e vai, ainda, à Procuradoria-Geral ou ao Parlamento, órgãos que são necessariamente consultados, em especial nas questões orçamentais. Neste âmbito, o *Courts Service* deve elaborar, em colaboração com o Ministro da Justiça, último responsável pela política de justiça, um plano de actividades para um período de três anos, de modo a gizar-se uma estratégia coerente a médio e a longo prazo. Todos os anos, o *Courts Service* deve redigir um relatório com a informação relativa às suas actividades e à execução de orçamento, bem como as respectivas justificações. Este relatório é entregue ao Ministro da Justiça e, posteriormente, ao Parlamento para ser analisado e avaliado.

A composição do Conselho inclui uma administração, um *Chief Executive Officer* e pessoal administrativo, dividindo-se em vários departamentos consoante os assuntos. A administração é composta por nove juízes provenientes das diversas instâncias, o Procurador-Geral, o *Chief Executive*, dois advogados, um membro dos escalões da assistência jurídica, um magistrado do Ministério Público, um membro em representação dos

utentes, outro designado pelos sindicatos e ainda um perito judicial. No total, são dezoito elementos, metade dos quais juizes. Ao *Chief Executive* cabe a execução das decisões provenientes da administração do *Courts Service*. As suas competências englobam, para além da administração da justiça e da gestão dos tribunais, a divulgação de informação sobre o funcionamento da justiça, a criação e a gestão de serviços de apoio aos tribunais e juizes (formação, informatização, etc.), a melhoria das infra-estruturas e a simplificação do acesso dos cidadãos à justiça. Existem, ao nível dos vários tribunais, formas de gestão autónomas, pelo que o *Courts Service* apenas distribui verbas face às necessidades apresentadas, funcionando como órgão intermediário entre o Ministério da Justiça e os tribunais. Ao Ministério cabe, ainda, o pagamento dos salários.

Embora o *Courts Service* não tenha competências disciplinares ou de gestão dos magistrados, o departamento de recursos humanos tem em consideração o desempenho dos magistrados e dos restantes funcionários judiciais em matérias relativas à progressão na carreira. Embora possam ocorrer conflitos de competências, interferindo, eventualmente, na independência da justiça, o *Courts Service Act* procura garantir que essas situações não aconteçam. Como a independência dos tribunais e dos magistrados é um dado consensual nos países do *Common Law*, o *Courts Service* não dá muita ênfase a esta questão, optando por destacar, entre os seus objectivos, a melhoria da eficiência e da eficácia da administração da justiça.

O pouco tempo de existência deste órgão não permite, ainda, fazer uma correcta avaliação do seu funcionamento. Contudo, Voermans (1999: 30) alerta para o facto da Irlanda não ter a mesma tradição que a Suécia, no que respeita ao controlo público de órgãos independentes, podendo, assim, a prática do *Courts Service* diferir do Conselho Judiciário sueco, apesar de serem idênticos na forma. Como realça, adoptar "(...) o sistema sueco não garante que os aspectos positivos do sistema sueco sejam automaticamente importados" (1999: 31).

2.3. O caso dinamarquês – Domstolsstyrelsen

2.3.1. A organização judiciária

A organização judiciária dinamarquesa não difere muito do modelo irlandês analisado atrás, pelo que elaboraremos uma descrição ainda mais sintética. Na Dinamarca existe um Supremo Tribunal de Justiça, dois tribunais de recurso e cerca de 85 tribunais distritais.

Os tribunais distritais

Os tribunais distritais funcionam como tribunais de primeira instância e não correspondem às áreas de governação local, que são cerca de 275. Para além das competências a nível criminal e cível, desempenham funções no âmbito das falências, do notariado, bem do registo de determinados documentos e propriedades. Com a excepção das principais cidades, estes tribunais são compostos por um a três juízes. Os julgamentos são assegurados, contudo, por apenas um juiz. Em casos especializados, como litígios marítimos ou comerciais, o juiz pode socorrer-se de assessores que fazem parte de uma lista elaborada pelo Presidente do Tribunal de Recurso dessa área de jurisdição. Nos processos penais, os julgamentos são efectuados por um juiz e por dois juízes leigos, salvo em casos em que o acusado reconheceu a culpa ou em processos de menor importância, nas quais a pena a aplicar é uma simples multa.

O tribunal marítimo e comercial

A jurisdição deste tribunal relaciona-se com os processos da área da Grande Copenhaga, onde o conhecimento aprofundado destas questões é considerado essencial. Caso as partes concordem, o processo pode ser interposto junto do tribunal distrital. O contrário também é possível, isto é, a possibilidade de, por acordo das partes, transferir o processo de um tribunal distrital de uma jurisdição fora da Grande Copenhaga e levá-lo para este tribunal, que é composto por quatro licenciados em Direito, dos quais pelo

menos um é juiz. No âmbito dos processos podem socorrer-se de peritos, a partir de uma lista elaborada pelo Presidente do tribunal após auscultação das entidades e das organizações relacionadas com estes temas. O recurso das suas decisões são remetidas para o Supremo Tribunal da Justiça.

Os tribunais de recurso

Os recursos para este tribunal são apenas admitidos se os montantes envolvidos superarem um valor pré-determinado, sendo diferentes consoante se relacionam com casos cíveis ou criminais. Estes tribunais funcionam como tribunais de primeira instância para processos cíveis de valor muito elevado (pré-determinado) ou em processos criminais que envolvam um júri (casos de processos que prevejam uma pena superior a quatro anos ou quando o internamento numa instituição ou a privação de liberdade envolve um período ilimitado e o acusado declarou-se como não culpado). Existem dois tribunais de recurso, um com 62 juízes, e o outro com 39, de acordo com a distribuição territorial e o volume processual. Nos casos em que as matérias envolvidas são muito específicas, os juízes podem socorrer-se de peritos, segundo uma lista elaborada pelo Ministro da Justiça ou pelo Presidente do tribunal, após consulta às entidades competentes nessas áreas.

O Supremo Tribunal de Justiça

Este tribunal tem jurisdição sobre os recursos provenientes do Tribunal de Recurso, do Tribunal Marítimo e Comercial e do Tribunal de Revisão Especial (que trata dos processos relativos aos juízes, como veremos de seguida). É composto por 18 juízes, um dos quais assume a presidência. O tribunal reúne, normalmente, em duas secções com, pelo menos, cinco juízes cada. Não existe recurso, em regra, das suas decisões.

O Gabinete do Procurador do Estado

O Ministério Público está dependente do Ministro da Justiça. A autoridade responsável pela acusação pública em todo o país é o Director do

Ministério Público que, com a exceção dos poderes do Ministro da Justiça que são raramente utilizados, tem a palavra final na decisão de acusar em todos os processos. O Director do Ministério Público é quem, junto do Supremo Tribunal de Justiça, pode apresentar os processos em nome do povo, com a assessoria de um ou de dois elementos. No entanto, a decisão de acusar, junto dos tribunais de recurso ou dos distritais, em determinados casos consagrados na lei, é assumida por um dos sete procuradores distritais. Na maioria dos processos levados junto dos tribunais distritais e do Tribunal Marítimo e Comercial, esta competência pertence ao chefe de polícia local, que está subordinado às autoridades acusatórias, ou seja, ao Ministério Público.

2.3.2. O Domstolsstyrelsen – o Conselho Judiciário

A Dinamarca é um dos mais recentes casos de alteração do modelo de administração da justiça. Em Julho de 1999 foi instituído um Conselho Judiciário, copiando, tal como aconteceu na Irlanda, o modelo sueco, quer nas competências, quer na forma de funcionamento. Como tem um período de existência bastante limitado, e está a funcionar ainda de forma transitória, não é possível recolher informações sobre o seu desempenho. Deste modo, vamos apenas apresentar algumas particularidades e diferenças que destacam mais, face aos seus congéneres sueco e irlandês.

A garantia de independência dos tribunais e magistrados é assegurada pela Constituição dinamarquesa e por outras leis referentes à organização judiciária, as competências de administração da justiça estavam, até há pouco tempo, concentradas no Ministério da Justiça. Assim, segundo o relatório da *Comissão Pontoppidan*, encarregada pelo Ministro da Justiça de elaborar um relatório sobre a justiça dinamarquesa, chegou-se à conclusão de que aquele sistema não se coadunava com o princípio da independência judicial (Voermans, 1999: 34). Desta maneira, propôs-se a atribuição de maior autonomia dos tribunais em questões de gestão e a criação, para tal efeito, de um Conselho Judiciário, com o desígnio de reforçar a independência.

Este órgão será, assim, responsável pela administração da justiça, ainda que em estreita relação com o Ministro da Justiça e com o Parlamento. De modo a permitir que o Governo possa cumprir o estipulado no orçamento, e para evitar conflitos que coloquem em risco a independência judicial, o Ministro fica com a possibilidade de demitir toda a administração do Conselho Judiciário. Esta situação só pode ocorrer caso o Conselho Judiciário adopte medidas consideradas ilegais ou desde que proceda a gastos excessivos ou não justificáveis. A possibilidade de demissão de membros individualmente é bastante mais limitada, sendo necessário para tal a intervenção de um tribunal.

O Conselho Judiciário entretanto criado integra um *general manager*, cinco magistrados provenientes dos diferentes níveis de tribunais, quatro funcionários judiciais, um advogado e dois profissionais da área de gestão. A nomeação cabe ao Ministro da Justiça e é feita por um período de quatro anos. A administração do Conselho Judiciário detém o poder de substituir o *general manager* (Voermans, 1999: 36). As competências do Conselho Judiciário são idênticas às do congénere sueco, bem como a forma de fiscalização das suas acções e contas, com o recurso a várias entidades públicas como o Provedor de Justiça, a Procuradoria-Geral, o Tribunal de Contas, o Ministro da Justiça e o Parlamento.

Em relação às competências ao nível da acção disciplinar e do recrutamento e colocação de magistrados existe, para o primeiro aspecto, um tribunal especial (*Special Court of Revision*)³³ e, para o segundo, uma Comissão de Selecção Judiciária independente, a qual funciona junto do Conselho Judiciário.

Nos demais aspectos que poderiam ser considerados, a similitude deste órgão com o modelo sueco torna desnecessário qualquer desenvolvimento.

³³ Os processos disciplinares a juízes são avaliados por este tribunal, sob proposta do Director do Ministério Público, após queixas apresentadas por cidadãos ou pelo Ministro da Justiça. O tribunal pode, então, repreender, aplicar uma multa ou suspender o juiz em causa. Este tribunal é composto por um juiz de cada instância (três), sendo nomeados por períodos de dez anos. Das suas decisões cabe recurso para o Supremo Tribunal de Justiça (Conselho da Europa, 2000: 94).

3. Outros casos

Neste ponto iremos abordar o caso de países que não se incluem, por um ou outro motivo, na classificação binária proposta por Voermans (1999). Poderão inserir-se, neste âmbito, a Alemanha, a Bélgica e a Holanda, estes dois últimos em processos de transição que os irão aproximar dos outros modelos existentes na Europa.

3.1. O caso alemão

A Alemanha apresenta um conjunto de instituições distintas encarregadas de efectuar a gestão e de exercer a disciplina sobre os juizes. As funções atribuídas ao Conselho Superior da Magistratura português encontram-se dispersas por vários órgãos, conferindo uma maior complexidade na execução das suas tarefas, mas distribuindo, ao mesmo tempo, as competências. Ao contrário do que acontece na maioria dos países, os magistrados do Ministério Público regem-se pelo estatuto dos funcionários públicos, não sendo abrangidos por este sistema de fiscalização e de gestão. Temos, assim, o Conselho de Disciplina, as comissões de nomeação da magistratura e os conselhos consultivos da magistratura.

3.1.1. A organização judiciária

Uma estrutura federal e a divisão em várias jurisdições constituem as características fundamentais do modelo de organização judiciária na Alemanha. O facto de se tratar de um Estado Federado, cujo poderes de governo estão distribuídos entre a Federação (*Bund*) e os 16 Estados (*Länder*) que a integram, tem consequências na administração da justiça. A Constituição alemã define para os *Länder* um conjunto de direitos de soberania, bem como os seus órgãos de governo próprio, incluindo os tribunais.

O sistema judicial está dividido em várias jurisdições. Além da jurisdição constitucional, com uma importância fundamental em todo o sistema judicial, o sistema divide-se em cinco jurisdições principais, a saber: jurisdição comum,

jurisdição administrativa, jurisdição fiscal, jurisdição do trabalho e jurisdição social. Em todas as jurisdições existem tribunais, quer a nível dos *Länder*, quer a nível federal, estes últimos funcionando como tribunais finais de recurso. O que significa que estamos perante uma organização judiciária estruturada verticalmente (tribunais dos *Länder* e tribunais federais de recurso), mas também horizontalmente (tribunais dos vários ramos de jurisdição). De acordo com a Constituição, o Parlamento pode ainda criar tribunais especiais, como é o caso dos Tribunais de Honra para certas profissões, como Advogados e Contabilistas³⁴.

O poder judicial é exercido pelos tribunais federais previstos nos artigos 95º e 96º da Constituição e pelos tribunais dos *Länder*, que constituem os tribunais da jurisdição comum, que inclui as questões cíveis e penais, os tribunais locais (*Amtsgericht*) com competência para julgar acções cujo valor não exceda determinado montante e a pequena criminalidade; os tribunais regionais (*Landgericht*); os tribunais superiores regionais (*Oberlandesgericht*); e o Tribunal Federal de Justiça, com duas secções especializadas (*senates*) – secções cível e penal. Na área penal existem, ainda, os tribunais de menores, com competência para julgar os crimes cometidos por jovens com idades compreendidas entre os 14 e os 21 anos.

A jurisdição administrativa envolve os tribunais administrativos, os tribunais superiores administrativos e o Tribunal Federal Administrativo.

A jurisdição fiscal divide-se em duas instâncias: os tribunais fiscais (tribunais de primeira instância) e o Tribunal Federal Fiscal.

A jurisdição do trabalho integra os tribunais de trabalho, os tribunais superiores do trabalho e o Tribunal Federal do Trabalho.

A jurisdição social (onde se incluem os conflitos da segurança social) integra os tribunais sociais, os tribunais superiores sociais e Tribunal Federal Social.

³⁴ Para maior desenvolvimento sobre a organização judiciária na Alemanha, ver Zuckerman (1999: 208. ss.) e Conselho da Europa (2000: 135.ss.).

Os tribunais de 1ª instância, quer os tribunais locais, quer os regionais, são administrados pelos ministros da justiça dos diferentes estados. Em alguns estados os tribunais de trabalho estão sob a tutela dos ministros do trabalho e da segurança social. Os tribunais federais são suportados pelo orçamento do Estado. Apesar desta divisão territorial, a política para as questões de recrutamento e de organização é definida por uma comissão que integra os ministros da justiça dos estados federados e o Ministro da Justiça do Estado alemão.

3.1.2. Os órgãos de gestão e disciplina dos magistrados judiciais

Na Alemanha há uma diferença fundamental no que respeita ao estatuto dos magistrados judiciais e dos magistrados do Ministério Público. Enquanto que os juízes têm um estatuto próprio e a sua independência é garantida pela Constituição, o regime que regula a carreira dos procuradores corresponde, no essencial, ao estatuto dos funcionários públicos, sujeitos às instruções dos seus superiores hierárquicos (Gas: 1999: 119).

Ao nível Federal, os magistrados do Ministério Público são tutelados pelo Ministro da Justiça Federal, e ao nível dos diferentes *Länder* pelos respectivos Ministros da Justiça. Porque se lhes aplica, no essencial, o Estatuto dos Funcionários Públicos, não são abrangidos pelo regime de gestão e de disciplina da carreira dos magistrados judiciais.

Ao contrário de Portugal, na Alemanha não existe uma instituição central, equivalente ao Conselho Superior da Magistratura, responsável pela gestão da magistratura e com competências para exercer o controlo e a acção disciplinar. As competências para a gestão e o exercício disciplinar sobre os juízes estão distribuídas, ao nível federal e ao nível dos *Länder*, por vários órgãos.

Ao nível federal, os órgãos mais importantes são o Conselho de Disciplina dos Magistrados, as Comissões de Nomeação de Juízes e os Conselhos Consultivos da Magistratura (Gas, 1999: 122 e ss.).

3.1.2.1. Conselho de Disciplina

A Constituição alemã consagra o princípio de uma jurisdição disciplinar própria para a Magistratura. O Conselho de Disciplina é o órgão de controlo dos juízes federais com competência em matéria disciplinar e no âmbito da gestão dos magistrados, designadamente no que diz respeito às movimentações de serviço necessárias para o bom funcionamento da justiça e à nomeação e destituição de juízes. As funções do Conselho são exercidas por uma secção especializada do Tribunal Federal de Justiça, funcionando como um verdadeiro tribunal. No que respeita aos juízes dos *Länder*, as suas competências situam-se no âmbito dos recursos dos Conselhos de Disciplina dos *Länder*.

O Conselho de Disciplina tem, ainda, competência para decidir sobre questões formais no âmbito de processos disciplinares contra procuradores. Trata-se de um dos raros casos em que as regras aplicáveis ao Ministério Público se distinguem das regras aplicáveis aos funcionários públicos. As competências deste Conselho vão um pouco além do mero foro disciplinar, abrangendo a possibilidade de efectuar alterações de serviço para melhorar o funcionamento da justiça, a destituição ou nomeação de juízes em certos casos e a contestação de acções protagonizadas pelos próprios juízes. Este órgão, na opinião de Gas (1999: 124), apresenta-se como uma garantia da independência dos juízes.

É composto por um Presidente, por dois membros permanentes e por dois membros não permanentes. Todos os membros são nomeados pela presidência do Tribunal Federal de Justiça, por um período de cinco anos. A nomeação do Presidente e dos membros permanentes é feita entre o corpo de juízes daquele Tribunal Federal. Os dois membros não permanentes devem ser juízes, com nomeação definitiva, a exercer funções na jurisdição a que pertence o juiz em causa no processo disciplinar. O presidente e os vice-presidentes dos tribunais federais não podem ser membros daquele Conselho. Esta incompatibilidade justifica-se pelo facto de estes serem os superiores

hierárquicos dos magistrados federais que exercem os poderes disciplinares no Conselho (Gas: 1999: 123).

Como referimos, existem também Conselhos de Disciplina a nível dos *Länder* (com competência semelhantes para os juízes dos *Länder*), cujos modelos podem ser definidos pelos diferentes parlamentos locais, desde que respeitem determinadas regras mínimas definidas a nível Federal.

3.1.2.2. Comissões de nomeação de juízes

As Comissões de Nomeação de Juízes funcionam, igualmente, em dois níveis: o federal e o dos *Länder*. Estas comissões têm como atribuição a designação de juízes para as várias jurisdições. São, por isso, criadas junto de cada um dos tribunais federais.

De acordo com a Constituição, os juízes dos tribunais federais são designados, conjuntamente, pelo Ministro Federal competente e por uma comissão. Esta comissão é composta pelos respectivos Ministros da Justiça dos diferentes Estados e por um número igual de membros eleitos pelo Parlamento (*Bundestag*). A sua composição reflecte um maior peso dos órgãos políticos regionais, do Parlamento e do Ministro da Justiça. Os juízes não podem fazer parte destas comissões, visto que as incompatibilidades referem que não podem exercer ao mesmo tempo funções judiciais, legislativas ou executivas.

A principal crítica avançada contra aquelas comissões, e consequentemente contra o sistema de designação dos juízes, decorre da sua composição, considerando-se que este método de nomeação conduz a uma forte politização da magistratura. Contudo, segundo Gas (1999: 128. ss.), a tendência actual vai no sentido de manter aquele sistema de designação dos juízes, passando a integrar membros do poder judicial na sua composição. Ainda segundo Gas (1999: 136), a Federação Alemã da Magistratura (*Deutscher Richterbund*) manifestou-se a favor das comissões de nomeação dos juízes, desde que os juízes estejam representados de forma paritária. Ao

nível dos *Länder*, a nomeação dos juízes e a composição das comissões é semelhante.

3.1.2.3. Conselhos consultivos

Os Conselhos Consultivos têm competência no que respeita à nomeação dos juízes, através da elaboração de parecer não vinculativo, a pedido da entidade competente, sobre uma lista de juízes elegíveis. A nomeação dos juízes, sem consultar este órgão, não inviabiliza o processo. Ao nível das promoções, o Conselho Consultivo é apenas chamado a pronunciar-se nos casos em que se verifica uma alteração de categoria e de remuneração. Ao nível Federal, junto de cada um dos tribunais federais funciona um conselho consultivo da magistratura. Os seus membros são em parte eleitos e em parte designados por inerência de funções que desempenham em cada um dos tribunais federais.

Existem, também, conselhos consultivos ao nível regional e local. Ao nível dos *Länder*, a sua organização e funcionamento é regulada pelos parlamentos dos diferentes estados, tendo apenas que respeitar determinadas competências previamente fixadas pela lei Federal.

3.2. O caso belga

A justiça é um dos três poderes estatais, sendo completamente independente dos restantes. Os tribunais organizam-se em quatro níveis: nacionais, regiões judiciais, distritos judiciais e cantões judiciais.

3.2.1. A organização judiciária

Existe um tribunal de âmbito nacional, que é o Supremo Tribunal, e cinco tribunais de recurso. Existem também cinco tribunais de trabalho de recurso. Em termos distritais, existem 27 tribunais de primeira instância, 27 tribunais de comércio, 27 tribunais de trabalho e 32 tribunais de polícia. Ao nível dos cantões (que são 186), existem 225 tribunais de magistrados. Os

juízes são nomeados definitivamente pelo Rei. Existem juízes leigos apenas nos tribunais de trabalho e nos tribunais de comércio, assistindo o juiz titular.

Os tribunais de magistrados (Julgados de Paz)

Estes tribunais lidam com reclamações abaixo de um determinado montante, com a excepção de algumas situações previstas na lei. Além disso, podem ainda tratar de certos casos de direito da família e de propriedade. Este tribunal é composto apenas por um juiz. Os recursos das duas decisões fazem-se, consoante as matérias, para os tribunais de primeira instância, para os tribunais de comércio ou, em matéria de direito, para o Supremo Tribunal.

Os tribunais de polícia

Os tribunais de polícia ocupam-se com ofensas menores (contravenções) e com determinados delitos, tais como tráfico de drogas ou reclamações de danos causados por tráfico. É composto apenas por um juiz e os recursos são feitos para os tribunais de primeira instância, com excepção da matéria de direito, que segue para o Supremo Tribunal.

Os tribunais de primeira instância

Estes tribunais estão divididos em três secções: civil, criminal e de juventude. Com a excepção da secção juvenil, onde os julgamentos são efectuados apenas por um juiz, as outras duas, consoante os casos previstos na lei, podem recorrer a um juiz ou a um colectivo de três juízes para efectuar julgamentos. Estes tribunais analisam os recursos dos tribunais inferiores, sendo os recursos remetidos para os tribunais de recurso e, em matéria de direito, para o Supremo Tribunal.

Os tribunais de trabalho

Os tribunais de trabalho têm competência em matérias relacionadas, não só com os conflitos laborais, mas igualmente com os conflitos referentes à segurança social, à segurança e higiene no trabalho e aos conselhos de

trabalho e saúde. Estes tribunais são compostos por um juiz de carreira e por dois juízes leigos, nomeados pelas associações patronais e pelas associações sindicais. Os recursos seguem para o tribunal de trabalho de recurso.

Os tribunais de comércio

Estes tribunais têm competência para dirimir litígios relacionados com transacções comerciais, mas que saiem da jurisdição dos tribunais de magistrados por decisão legislativa. Decidem, ainda, sobre casos resultantes de conflitos no âmbito do direito marítimo, de falências, de propriedade intelectual, etc. É composto por um juiz de carreira e por dois juízes leigos provenientes do sector comercial.

Os tribunais distritais

Os tribunais distritais não têm uma existência física. Estes tribunais são compostos pelos presidentes dos tribunais de primeira instância, dos tribunais de comércio e dos tribunais de trabalho, com competência para decidir sobre os conflitos jurisdicionais entre estes três tribunais.

Os tribunais de recurso

Estes tribunais são de recurso das decisões dos tribunais inferiores. Funcionam como tribunal de primeira e última instância para casos relacionados com os direitos de cidadania, de falências de cidadãos e de eleições. Tais tribunais estão divididos em três secções: civil e comercial, criminal e juventude. Os casos são decididos, consoante o estipulado na lei, por um colectivo de três juízes ou apenas por um.

Os tribunais de trabalho de recurso

Avaliam os recursos interpostos pelos tribunais de trabalho. São compostos por um juiz de carreira e por dois ou quatro juízes leigos, consoante os casos.

O tribunal de julgamento (Cour d'Assises)

Tem competência para julgar crimes muito graves, delitos políticos e ofensas relacionadas com a imprensa. É composto por um juiz do tribunal de recurso, por dois assessores, que são juízes do tribunal de primeira instância, e por um júri composto por 12 cidadãos.

O Supremo Tribunal (Cour de Cassation)

Este tribunal decide sobre os recursos interpostos pelos tribunais inferiores em matéria de direito e quando não foram efectuados todos os procedimentos necessários durante os julgamentos, levando a uma decisão final inválida. Tem, assim, um poder regulador, assegurando uma consistência na interpretação da lei. É composto por um Presidente, por um vice-presidente, por quatro presidentes de secções e por 24 juízes, num total de 30. Está dividido em secções cível e comercial, criminal e laboral. As decisões são tomadas por um colectivo de cinco juízes, com a excepção de alguns casos previstos na lei em que bastam três juízes.

O Ministério Público

Os membros do Ministério Público são, ao mesmo tempo, representantes do executivo e membros do judiciário, consoante as competências que são chamados a exercer. O Procurador Geral junto do Supremo Tribunal é assistido por advogados-gerais (*advocats généraux*) e nos tribunais de recurso por substitutos do Procurador Geral. Junto de cada tribunal existem, assim, representantes do Ministério Público, com diferentes designações consoante as especificidades. Apenas os tribunais de polícia não têm procuradores, sendo os procuradores junto dos tribunais distritais os responsáveis por efectuar as acusações. Os membros do Ministério Público junto dos tribunais de recurso formam um colégio de procuradores gerais, que está sob a alçada do Ministro da Justiça, com competência para implementar, de forma coerente, a política criminal definida pelo Governo e para garantir o correcto funcionamento e coordenação dentro do próprio Ministério Público.

Este colégio deve, ainda, auscultar o Ministro da Justiça sobre assuntos considerados relevantes, podendo igualmente o Ministro solicitar ou emitir opiniões conforme entenda necessário. Anualmente este colégio envia um relatório, avaliando não só o ano anterior, mas igualmente antevendo as prioridades para o ano seguinte, que o Ministro da Justiça analisa e envia para o Parlamento. Posteriormente, este relatório é tornado público.

Os tribunais administrativos

No âmbito dos tribunais administrativos, o sistema belga inclui o Conselho de Estado (Secção Administrativa), o Tribunal de Contas e outros espalhados por vários níveis da administração pública. A Bélgica tem, ainda, dispersos o Tribunal de Arbitragem (*Cour d'Arbitrage*), que não é um tribunal comum nem um tribunal administrativo, com a competência de decidir recursos ou questões preliminares relativas a conflitos entre os vários órgãos legislativos (federais, regionais e comunitários). Este tribunal aceita também recursos relativos a violações de disposições constitucionais no que respeita à educação, à igualdade dos cidadãos perante a lei e à proibição da discriminação.

3.2.2. O Conseil Supérieure de Justice

A necessidade de um órgão de disciplina e de controlo da qualidade dos magistrados tornou-se mais premente após os desenvolvimentos que estiveram na origem da famosa «*marche blanche*», em 1996, face aos sucessivos escândalos em que mergulhou a justiça belga. A Constituição foi revista em 1998, com o fim de reformar a justiça e todas as estruturas policiais. A criação de um Conselho Superior, embora gozando de um certo consenso, face à necessidade de introduzir mecanismos de controlo e de fiscalização, levantou algumas dúvidas, nomeadamente no que respeita ao lugar a ocupar na orgânica do poder judicial, bem como às formas de assegurar a responsabilização dos magistrados sem os restantes poderes políticos se imiscuírem.

A denominação optada foi de Conselho Superior de Justiça, visto que as competências do órgão em causa ultrapassam o simples controlo e gestão dos magistrados (juízes e Ministério Público), ocupando-se, ainda, com a justiça no seu todo, ou seja, com os cidadãos que a ela procuram aceder. Deste modo, este Conselho visa estabelecer formas de avaliação externas do poder judicial, como meio de credibilizar o sistema judicial.

A composição deste órgão, constituído por 44 membros, obedece a uma dupla paridade (Delpérée, 1999: 156-157): 1) a existência de 22 membros de expressão linguística francófona e 22 de expressão flamenga, formando dois colégios distintos; 2) e a existência de 22 membros magistrados e 22 não magistrados, repartidos pelas duas línguas. Entre os onze membros magistrados, de uma língua, deve haver uma representação, quer das duas magistraturas, quer dos vários níveis hierárquicos. Os restantes 22 membros não magistrados podem ser da advocacia, da universidade, das escolas superiores, tendo experiências profissionais distintas nos domínios jurídico, económico, administrativo ou científico. Os membros não magistrados devem ser, pelo menos, quatro advogados, três professores e quatro peritos. Existe, ainda, uma outra imposição: cada colégio de não magistrados deve incluir, pelo menos, quatro elementos de cada sexo.

Os magistrados são eleitos por escrutínio directo e secreto, os membros não magistrados são designados pelo Senado após aprovação por uma maioria de 2/3. Os mandatos são de quatro anos, renováveis. No entanto, dos 44 magistrados apenas metade se pode candidatar a um segundo mandato, No caso de haver mais candidatos do que lugares, recorre-se a sorteio para seleccionar os 22 que podem ser reeleitos. Existe um limite de idade: 67 anos. A presidência do Conselho é atribuída, alternadamente, a um magistrado e a um não magistrado, por períodos anuais. O sistema de alternância funciona, igualmente, quanto à língua. Existe, ainda, uma comissão permanente de quatro membros que exercem funções em regime de exclusividade, dois magistrados e dois não magistrados, dois francófonos e dois flamengos. Dentro

de cada colégio existe uma comissão de inquérito e uma comissão de nomeação e de designação de magistrados.

Assim, depreende-se que este Conselho Superior de Justiça detém também funções ao nível do recrutamento e de formação de magistrados, além das já referidas funções de fiscalização, de controlo e de gestão das carreiras e dos tribunais. Por fim, tem ainda a competência de propor medidas relativas ao funcionamento do sistema judicial.

3.3. O caso holandês

A Holanda encontra-se num processo de transição no que respeita à organização judiciária, passando de um modelo indivisível³⁵ para um modelo de síntese entre os países do sul e os do norte da Europa, ainda que mais próxima destes últimos. O processo de reforma é bastante vasto e toca toda a organização judiciária, incluindo a criação de um Conselho para a Administração da Justiça.

3.3.1. A organização judiciária

O sistema judicial holandês está dividido em duas ordens jurisdicionais: a comum e a administrativa. Os processos crime e todos os conflitos em matéria cível, incluindo os conflitos de natureza laboral, são da competência dos tribunais comuns.

3.3.1.1. Jurisdição comum

Na jurisdição comum existem quatro tipos de tribunais: tribunais distritais, tribunais regionais, tribunais de recurso e o Supremo Tribunal³⁶.

³⁵ Modelo indivisível no sentido do controlo funcionar dentro do sistema, sem haver nenhum órgão com as competências para o efectuar.

³⁶ Segundo Pim Albers (2001), o Governo Holandês está a trabalhar num projecto de reforma da organização judiciária que prevê a eliminação de um grau de jurisdição. A ser aprovada, a organização judiciária holandesa passaria a ser constituída por uma hierarquia de três tribunais, a saber: tribunais de distrito, tribunais regionais e Supremo Tribunal de Justiça.

Os tribunais distritais

Os tribunais distritais (*Kantongerechten*) são constituídos por um juiz e têm competência para julgar acções de natureza cível até determinado montante, conflitos laborais, pequenos crimes e questões de terras, neste caso assessorados por dois juízes leigos. Têm, ainda, competência para vários tipos de processos não contenciosos.

Os tribunais regionais

Todos os casos, em matéria cível, cuja competência não seja legalmente conferida a outros tribunais, são da competência dos tribunais regionais (*Arrondissementsrechtbanken*). Em matéria criminal, estes tribunais têm competência para julgar todos os tipos de crime, com excepção da pequena criminalidade, que é da competência dos tribunais distritais. Têm, também, competência para julgar os recursos interpostos das decisões dos tribunais distritais, nos casos em que a lei o admita.

A jurisdição destes tribunais é, em regra, exercida por um colectivo de três juízes, havendo, no entanto, várias situações, como nos casos de menores, em que a jurisdição é exercida por um juiz singular.

Os tribunais de recurso

Os tribunais de recurso (*Gerechtshoven*) têm competência para julgar os recursos interpostos dos tribunais regionais e, em matéria fiscal, das decisões dos inspectores de impostos. As decisões destes tribunais são tomadas por um colectivo de três juízes.

O Supremo Tribunal

O Supremo Tribunal (*Hoge Raad*) é o tribunal máximo do sistema judicial, julgando apenas no que respeita a matéria de direito. Decide em colectivo e é composto por cinco juízes.

3.3.1.2. Os tribunais especializados

Os tribunais de propriedade rural

As questões relacionadas com a propriedade rural são da competência de órgãos especializados. Ao nível da primeira instância, aquelas questões são da competência de uma secção especializada dos tribunais distritais, composta por um juiz togado e por dois juízes leigos. Os recursos interpostos das decisões das secções são da competência do tribunal de recurso, sediado em Arnhem. As decisões deste tribunal são tomadas por um colectivo de juízes, constituído por três juízes togados e dois juízes leigos.

Os tribunais de conflitos relativos à gestão das empresas

Os conflitos relacionados com a gestão e administração das empresas, das cooperativas e dos bancos, em especial relativos a questões de contabilidade, são da competência do Tribunal de Recurso de Amsterdão. Também este Tribunal decide por um colectivo composto por cinco juízes: três juízes togados e dois juízes leigos.

3.3.2. Jurisdição administrativa

As secções administrativas dos tribunais regionais

Existem diversos órgãos com competência em matéria administrativa. Em alguns casos, constituem secções dos tribunais de jurisdição comum. É o caso da secção administrativa dos tribunais regionais com competência para julgar os conflitos relativos à segurança social e os conflitos do âmbito dos contratos de trabalho da função pública. As decisões podem ser tomadas, de acordo com a escolha do Presidente do tribunal, por um juiz singular ou por um colectivo de juízes.

Os tribunais administrativos de recurso

Estes tribunais têm competência para julgar os recursos em matéria de segurança social e de função pública, interpostos das secções administrativas dos tribunais regionais. Têm, ainda, competência própria para julgar os casos relativos a pensões e a outros benefícios equivalentes. Tal como nas secções administrativas, as decisões podem ser tomadas por um juiz singular ou por um colectivo de três juízes.

O tribunal de comércio

São tribunais com competência para decidir os recursos de decisões ou actos de autoridades públicas, com poderes em determinados sectores da economia (caso do Conselho Económico e Social), dos órgãos das ordens e associações profissionais e de outros órgãos, cujo objecto está definido na Lei das Sociedades Comerciais. Têm, ainda, competência para decidir conflitos aos quais se aplica um conjunto de outras leis, designadamente a Lei dos Transportes de Pessoas, a Lei dos Jogos de Fortuna e Azar e a Lei de Supervisão das Instituições de Crédito. As decisões podem ser tomadas por um juiz singular ou por um colectivo de três juízes.

A divisão administrativa do Conselho de Estado

Trata-se de um tribunal com competência para decidir conflitos que resultem da aplicação de determinadas leis como, por exemplo, a Lei de Protecção do Ambiente e a Lei do Desenvolvimento Rural. Decide, ainda, os recursos interpostos das secções administrativas dos tribunais regionais, com excepção das questões de segurança social e de matéria da função pública da competência do Tribunal Administrativo de Recurso. Decide em colectivo de três juízes, ou com um juiz singular.

O tribunal alfandegário

Trata-se de um tribunal com competência para decidir, sem admissão de recurso, dos processos relativos aos direitos alfandegários, impostos, e taxas de importação.

O tribunal de recurso das bolsas de estudo

Este Tribunal tem competência para decidir os recursos interpostos das decisões tomadas no âmbito da Lei das Bolsas de Estudo.

3.3.3. Organização do poder judicial

Para melhor se compreender o âmbito e o sentido das reformas em curso, faz sentido que se faça uma referência à organização do poder judiciário neste país. Na Holanda, a administração financeira, a organização dos tribunais, bem como a nomeação e a inspecção dos magistrados (nestes últimos casos, diferentemente, da maioria dos sistemas europeus) dependem directamente do poder executivo. O Ministro da Justiça é responsável, não só pela gestão do orçamento, como também pela nomeação dos magistrados e pela sua supervisão. Esta pode ser realizada com recurso a vários mecanismos, designadamente através de inspecções ou, de uma forma mais comum, através da verificação periódica de informação estatística relativa à administração da justiça de cada tribunal.

Considera-se, contudo, que a independência da função jurisdicional *strictu sensu* não está em causa. Esta função é da exclusiva competência dos tribunais, cuja independência é constitucionalmente garantida, designadamente, através da nomeação vitalícia para os cargos de juiz e de Procurador Geral do Supremo Tribunal. Aqueles, apenas podem ser suspensos ou afastados da carreira pelos seus pares, nos casos previstos na lei. Apesar dessas garantias, tem vindo a ser defendida, por vários sectores do judiciário, a criação de um Conselho Superior da Magistratura com competências análogas

às dos Conselhos Superiores da Magistratura existentes em vários países da Europa.

3.3.3.1. As reformas da administração da justiça

O sistema judicial holandês está a ser objecto de um amplo e integrado processo de reformas através da implementação, no período de 1998-2002, do programa “Administração da Justiça no século XXI”, que tem como principal objectivo a modernização do sistema judicial. Por essa razão, justifica-se que a análise incida, sobretudo, no programa de reformas. Segundo Pim Albers, este programa “pode ser visto como um dos instrumentos centrais para resolver os problemas nos tribunais e para fornecer uma resposta adequada às exigências de uma sociedade em mudança” (2001: 1).

Para a preparação do programa, que parece merecer a concordância da maioria dos operadores judiciários, desenvolveu-se um conjunto de estudos prévios de avaliação do sistema judicial de modo a garantir, não só a cobertura das diferentes áreas relevantes para a modernização da justiça, mas também para que os diferentes projectos sectoriais de reformas pudessem actuar de forma integrada. Desenvolveu-se, ainda, um trabalho de monitorização das reformas em curso, de modo a permitir a avaliação da sua eficácia e da opinião dos utentes da justiça a seu respeito.

São apontadas diversas causas que evidenciaram a necessidade de definição e de execução de um amplo programa de reformas. Entre essas reformas, destacam-se os problemas de gestão nos tribunais, as mudanças na sociedade decorrentes do progresso económico e tecnológico, o aumento da litigiosidade, a globalização do direito e, sobretudo, a pressão da opinião pública. Segundo Niemeijer, “(...) tem havido uma pressão crescente por parte dos média e da opinião pública, bem como por parte dos poderes políticos no sentido de uma exigência de maior responsabilização. Durante muito tempo, na Holanda, os agentes da justiça operaram discretamente. Contudo, seja no que respeita à morosidade processual, ao funcionamento de serviços ou à uniformidade da aplicação das leis, mais que nunca, o judiciário confronta-se

com uma exigência de qualidade na sua actividade e os cidadãos pressionam no sentido de uma maior abertura à sociedade” (2000: 3).

Dada a sua ampla abrangência, o programa de reformas prevê um conjunto alargado de soluções que possam responder às novas exigências de organização, de funcionamento, de qualidade e de eficiência da justiça (Voermans, 1999: 79; Baas e Niemeijer, 1999), incidindo, particularmente, na questão da organização e da gestão dos tribunais.

Neste domínio evidenciam-se as propostas de criação de um sistema de qualidade para o judiciário e de criação de um órgão de gestão – o Conselho para a Administração da Justiça – com competências em matéria de “orçamento, gestão de equipamentos, informatização, contratação, formação, fiscalização e nomeação de juizes” (Niemeijer, 2000: 4), competências actualmente do Ministério da Justiça.

O programa “Administração da Justiça no século XXI” definiu cinco objectivos centrais, a saber: estabelecer uma justiça de resolução de conflitos “feita à medida” (mediação); promover a uniformidade de procedimentos e de decisões judiciais; diminuir a duração dos processos e das pendências; abrir o sistema judicial à sociedade e melhorar a acesso à justiça.

Estes objectivos, de âmbito geral, têm sido concretizados através da implementação de projectos específicos, a maioria integrados no Programa de Reforço do Judiciário (Pvro)³⁷.

A integração dos projectos específicos, promovidos, quer pelo Ministério da Justiça, quer pelo próprio judiciário, num programa mais vasto, tem como objectivo a sua execução, de forma articulada, com vista a maximizar os

³⁷ O Programa de Reforço do Judiciário pode ser considerado um memorando estratégico que define a evolução do sistema judicial holandês. É necessário ter em consideração que este programa apoia-se em algumas reformas que já estavam a ser implementadas desde o início da década de 90, de que são exemplo a integração dos Tribunais de Segurança Social e do Tribunal de Distrito, em novos tribunais de distrito (District Courts “new style”). Numa primeira fase, algumas das propostas que visavam a melhoria de qualidade foram concretizadas, nomeadamente a introdução de novos métodos de trabalho nas secções administrativas dos tribunais de distrito, delegando-se parte das actividades judiciais a uma equipa de apoio especializada.

resultados e a evitar possíveis efeitos perversos. Centramo-nos, contudo, no Conselho para a Administração da Justiça.

3.3.3.2. O Conselho para a Administração da Justiça

Até ao ano de 2002, a garantia de independência dos juízes baseava-se numa independência individual, através da nomeação vitalícia para o cargo, da competência do Governo. Contudo, esta independência não se estendia ao judiciário no seu todo, uma vez que este não tinha instituições que pudessem interferir na gestão colectiva da justiça ou dos seus corpos profissionais. As competências, no âmbito do recrutamento, formação, nomeação, promoção, elaboração de orçamentos ou do planeamento, entre outras, estavam dispersas pelos órgãos políticos: Governo e Parlamento. Tal situação subjugava, em parte, o poder judicial aos restantes poderes estatais.

No tocante à fiscalização dos juízes e ao exercício da acção disciplinar, constata-se que os dispositivos anteriores eram bastante limitados e dependiam, em parte, do Ministério da Justiça e do Governo. No poder judicial, e para além da existência de tribunais colectivos (com três juízes) e dos mecanismos de recurso, de consulta e de publicitação das decisões, a qualidade do trabalho podia ser controlada através da possibilidade de um outro juiz examinar o mesmo processo para verificar se há coincidência de opiniões. Não obstante, dado que o avolumar de processos se estava a agravar, este procedimento na prática estava bastante limitado pelo excesso de trabalho a que os juízes estavam e estão sujeitos, facto que lhes reduzia o tempo disponível para se socorrerem deste processo de controlo de qualidade (Niemeijer, 2000).

Uma proposta para superar estas deficiências diagnosticadas, e apresentada pela Comissão Leemhuis, consiste na criação de um órgão que teria como principal objectivo definir as políticas gerais de administração dos tribunais e auxiliar cada tribunal nesta matéria.

Esta proposta baseou-se em órgãos semelhantes, existentes em outros países da Europa, apresentando, contudo, algumas especificidades no que

respeita às suas competências. Nos países do Sul da Europa, a administração da justiça já é, em parte, da competência de um Conselho Judiciário, consagrado constitucionalmente. Assim, as competências incluem o recrutamento, a formação e o exercício do poder disciplinar relativamente aos Magistrados Judiciais. Nos países do Norte da Europa, os Conselhos Judiciários têm competências alargadas a outras áreas, designadamente a áreas da gestão dos tribunais, orçamento, na definição de políticas de qualidade, na instalação dos tribunais, na formação dos juízes, na informatização, e na criação e avaliação de padrões de desempenho dos tribunais.

A Comissão Leemhuis propôs que este Conselho Judiciário fosse composto por três a cinco membros, na sua maioria pertencentes ao judiciário, mas que não exerçam funções judiciais. O leque de competências a atribuir a este Conselho deveria ser suficientemente vasto para integrar todas as políticas relacionadas com a administração e a gestão dos tribunais, designadamente as relativas às instalações, segurança, organização administrativa e informatização. O Conselho seria, ainda, responsável pela definição de outras políticas para o judiciário, nomeadamente as relacionadas com relações públicas, cooperação judicial, gestão dos recursos humanos e qualidade de resultados. A Comissão propõe, também, que o Conselho tenha importantes competências em matéria orçamental (propostas, distribuição das verbas e controlo das despesas). O Conselho teria ainda uma função de apoio, de promoção da qualidade da justiça e da uniformidade de aplicação das leis nos diferentes tribunais.

No modelo proposto, é de salientar que o Conselho não seria totalmente independente do Ministro da Justiça, dado que o Conselho iria gerir os fundos transferidos pelo Ministério da Justiça ao qual teria que justificar a sua aplicação.

A Comissão entende que a criação de um Conselho desta natureza poderia, não só solidificar a independência do judiciário na vertente administrativa, como também aumentar a sua responsabilidade e

responsabilização na gestão dos tribunais e do orçamento. Contudo, a proposta que efectivamente está em discussão exclui das competências do Conselho as relativas à administração e à gestão dos tribunais.

Capítulo 3

Poder Judicial em Portugal: rupturas e continuidades

Neste capítulo analisaremos a evolução do sistema judicial português de forma a compreender as continuidades e rupturas operadas desde 1974. Esta compreensão torna-se fundamental, não só para enquadrar a actuação e o funcionamento dos Conselhos Superiores, mas também para o conhecimento da “arquitectura” judicial, procurando deste modo verificar como tem evoluído, ao longos destes últimos anos, e que factores têm influenciado a sua transformação.

A análise das leis fundamentais com impacto na organização judiciária portuguesa é igualmente importante, para compreendermos algumas das razões da designada «crise da justiça», bem como as posições que os vários actores envolvidos têm adoptado ao longo dos tempos.

Uma terceira ordem de factores justificativos deste olhar sobre a organização judiciária diz respeito à caracterização da cultura legal e jurídica portuguesa (Arends, 2000), ou seja, de que modo a evolução da organização judiciária reflecte, ou não, alterações no âmbito da prática e da reflexão sobre o funcionamento e o papel que o poder judicial ocupa, seja no seio dos poderes estatais, seja no cômputo da sociedade em geral.

Deste modo, iremos expor a sequência das principais leis modeladoras da organização judiciária, destacando as problemáticas que suscitam como elementos caracterizadores da importância da justiça. Esta sequência será mais desenvolvida no pós-25 de Abril de 1974, embora procure ir mais atrás, no sentido de enquadrar os acontecimentos anteriores a essa revolução.

1. O Poder Judicial durante o Estado Novo

Ao analisar as principais reformas ocorridas no sistema judicial português, no século XX e até 1974, verificamos que o Decreto n.º 13.809, de

22 de Junho de 1927, corresponde à primeira tentativa de organizar o sistema judicial como um todo (após o período de Republicanização, que não prestou muita atenção a esta matéria). As questões de organização dos vários órgãos judiciais procuraram-se articular com os estatutos das magistraturas, sem excluir a organização das secretarias e o seu estatuto profissional, a organização da Ordem dos Advogados ou a assistência judiciária. “Trata-se de um verdadeiro código judiciário, a cujo modelo obedeceram os Estatutos posteriores” (Rodrigues, 1999c: 61-62). A Constituição de 1933, proclamada pelo Estado Novo, ainda que definisse os tribunais como órgãos de soberania (artigo 71.º), não garantia a independência que hoje está consagrada, quer na Constituição, quer nas leis de organização judiciária. Embora o carácter vitalício e a inamovibilidade dos juízes estivessem garantidas pelo artigo 119.º, a lei nada dizia sobre o exercício de funções com independência. E não era por acaso que Marcello Caetano optava por se referir à justiça como “função” judicial e não como “poder”.

Quanto ao Ministério Público, segundo o Estatuto de 1962, a sua hierarquia organizava-se na estrita dependência do Ministro da Justiça, estando o Procurador-Geral da República subordinado ao Ministro da Justiça, que chefia directamente Procuradores da República, e assim sucessivamente, até aos subdelegados da República, a funcionar junto dos tribunais municipais. Na opinião de Rodrigues, “(...) tratava-se de uma hierarquia de tipo piramidal quanto à subordinação, mas já não, pelo menos explicitamente, quanto aos poderes disciplinares e directivos” (1995: 16), os quais eram intermediados pelo Conselho Superior do Ministério Público. No entanto, considera que “(...) esta distinção torna-se especiosa quando se tiverem em conta as características do sistema político em que os princípios funcionavam e, nomeadamente, a sua tendência para concentrar a autoridade e esbater os reduzidos espaços de autonomia intermédia e periférica” (1995: 17).

Em relação à organização judiciária, em 1945, o então Ministro da Justiça Cavaleiro Ferreira, criou nas comarcas de Lisboa e do Porto os Tribunais Plenários Criminais, em substituição do anterior Tribunal Militar

Especial, com a especificidade de julgar os crimes sociais e políticos, ou seja, os crimes contra a segurança do Estado e os delitos políticos e de opinião. Estes polémicos tribunais foram abolidos com o 25 de Abril (pela lei n.º 3/74 da Junta de Salvação Nacional), havendo, no entanto, quem considere que nunca sentiu, durante o Estado Novo, falta de independência ou pressão no exercício da sua profissão³⁸. Na mesma linha, Gonçalves da Costa afirma que “(...) a esmagadora maioria dos juízes portugueses, honra lhes seja, cumpriram exemplarmente, com independência – virtude própria, que não do sistema – e com imparcialidade, não obstante as condições adversas, a sua missão, mas muitos cederam ao engodo da nomeação para cargos superiores do Ministério Público ou da *promoção por mérito*, e alguns houve que não tiveram pejo de integrar os já mencionados *Tribunais Plenários*” (Costa, 1998: 179). Talvez porque muitos magistrados exerciam apenas a sua função em tribunais despolitizados, pois os casos com maior incidência político-social eram retirados do sistema geral e enviados para os Tribunais Plenários. Acresce que, sabendo-se que o Ministro da Justiça possuía, na prática, o poder de nomear, de transferir ou de actuar disciplinarmente sobre os magistrados, poucas seriam as veleidades em contrariar abertamente os alicerces do regime, antes optando por uma postura passiva e discreta. Os Tribunais de Trabalho e os Tribunais Administrativos encontravam-se, igualmente, fora da organização judiciária, sendo tutelados directamente pelo Governo. Os Tribunais de Trabalho eram uma extensão da organização corporativa do Estado, enquanto que os Tribunais Administrativos tinham um papel bastante limitado, os próprios magistrados não pertenciam, na maioria das vezes, à judicatura, sendo escolhidos directamente pelo Governo (Cluny, 1992: 134).

Nesta época, e até à Constituição de 1976, havia um cruzamento entre as magistraturas, sendo que a do Ministério Público era vestibular em relação à judicial. Os quadros superiores do Ministério Público eram, no entanto, recrutados entre juízes de Direito ou entre lentes da Faculdade de Direito. A carreira iniciava-se pelo Ministério Público, sendo os delegados posteriormente

³⁸ Alocução do Juiz-Conselheiro Mário Rui, actualmente aposentado, proferida no V Congresso

candidatos obrigatórios à magistratura judicial, a ela ascendendo através de concurso. Como este sistema era pernicioso, não em si mesmo, mas devido à forma como era instrumentalizado, os novos poderes resultantes do 25 de Abril de 1974 optaram por reformular o modelo judicial e separar definitivamente as magistraturas.

No período imediatamente anterior ao 25 de Abril as polémicas começavam a sentir-se na área da justiça. Vários acontecimentos contribuíram para o «vir ao de cima» do descontentamento que circulava pelos meios judiciais, desde artigos publicados nos jornais pelo magistrado Francisco Velozo e pelo advogado Magalhães Godinho, a conferências no Instituto de Conferências da Ordem dos Advogados, dinamizadas por Palma Carlos, Artur Santos Silva e Salgado Zenha, até a estudos e colóquios, como o efectuado em 1972, em Braga, os sinais eram cada vez mais sintomáticos de uma vontade de mudança (Rodrigues, 1999c: 70). O projecto de Francisco Sá Carneiro para reformular a justiça, extinguindo os Tribunais Plenários e garantindo a independência e o auto-governo da magistratura, sintetizava uma das posições contestatárias ao *status quo* vigente (Miranda, 1999b: 9-10). A outra posição, mais próxima à magistratura judicial, visava apenas a garantia das especificidades das suas funções, nomeadamente em relação aos quadros, ao acesso à carreira e às remunerações.

2. A justiça no período revolucionário

As primeiras mudanças ocorreram no contexto da revolução de 25 de Abril de 1974. A deposição do Governo de Marcello Caetano, pelo Movimento das Forças Armadas (MFA), originou a adopção de políticas de justiça que iam de encontro às expectativas democráticas da população. As primeiras medidas adoptadas pelo MFA inspiraram-se nos princípios defendidos no Congresso da Oposição Democrática (1973) e nas posições assumidas pela ala liberal do Governo nos últimos anos do Estado Novo. Deste modo, os primeiros governos provisórios, liderados na pasta da Justiça por Salgado Zenha, procuraram

rapidamente implementar as medidas necessárias à desafecção do poder judicial da tutela dos poderes executivo e legislativo, como, por exemplo, a alteração da composição do Conselho Superior Judiciário, a abertura das magistraturas às mulheres ou a extinção dos tribunais plenários. Neste contexto, o sindicalismo judiciário começou a «ferver», destacando-se, neste campo, o Sindicato dos Delegados do Procurador da República.

Com Salgado Zenha como Ministro da Justiça, foi criado um conjunto de comissões de reforma judiciária que ajudaram a lançar o debate sobre o futuro do sistema judicial português, inventariando os problemas e propondo novos caminhos. Numa época de «efervescência» ideológica, os debates rapidamente resvalavam para soluções pouco razoáveis e, essencialmente, pouco práticas. Rodrigues (1999c: 71) considera que foi elucidativo, “(...) a este respeito, a problemática do juiz de instrução criminal, em que se adopta e maximaliza um modelo já então em crise noutros sistemas”. Na opinião de Cunha Rodrigues, os projectos apresentados pelos vários partidos políticos apresentavam soluções distintas: “(...) os do Partido Socialista e do Partido Comunista são tendencialmente neutros e generalistas, os do Partido Popular Democrático e do MDP-CDE evidenciam um considerável e inovador conjunto de sugestões, o do Centro Democrático Social é tradicionalista, limitando-se a introduzir ao sistema anterior os ingredientes indispensáveis à sua democratização” (1999c: 71-72).

O poder judicial saído deste período, e actualmente em vigor, incorpora princípios que a história tem demonstrado serem difíceis de conciliar: a par de uma independência jurisdicional e funcional relativamente aos outros poderes do Estado (executivo e legislativo), configura os titulares dos órgãos de soberania numa organização bicéfala: magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público. Como órgãos de gestão e de disciplina das magistraturas temos, como já referimos, pelo lado do Ministério Público, o Conselho Superior do Ministério Público, e pelo dos juizes, o Conselho Superior da Magistratura.

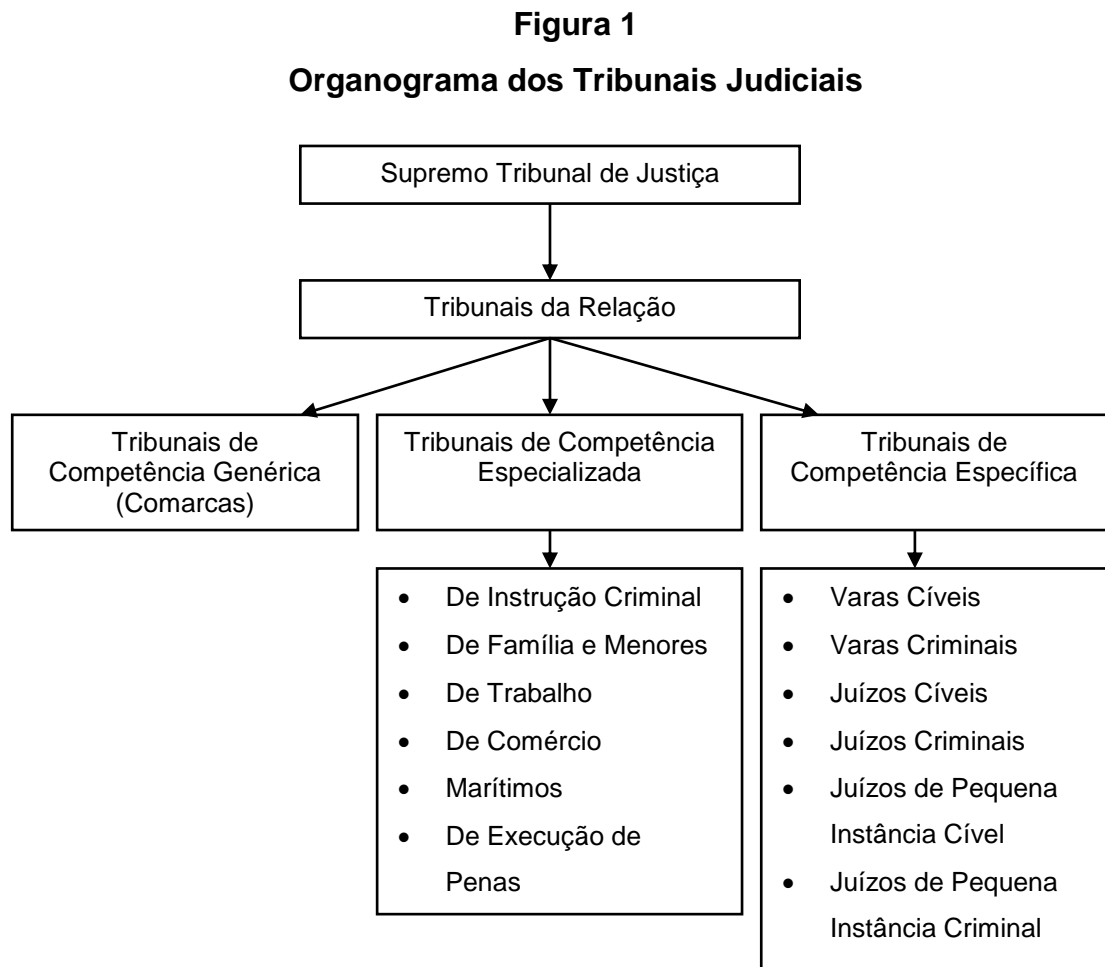
Após a revolução de 25 de Abril de 1974 e a instauração do regime democrático, partiu-se para uma organização judiciária na qual a capacidade

de interferência por parte do poder político diminuiu consideravelmente, de tal forma que as sucessivas revisões das leis orgânicas dos Tribunais Judiciais, do Ministério Público ou do Estatuto dos Magistrados Judiciais erradicaram os poderes interventivos e directivos do Ministério da Justiça que ainda persistiam do regime anterior. Com a revisão constitucional de 1989, o Ministério Público passou, inclusive, a ser concebido e definido como órgão de iniciativa do poder judicial (Cluny, 1995: 73). Assim, para além da independência em si, conceitos como autonomia e poder de iniciativa, no dizer de António Cluny (1997), fazem parte das características do poder judicial português.

2.1. A justiça e os tribunais na Constituição da República

Começando pela estrutura organizativa dos tribunais portugueses, inserida na Constituição da República (versão de 1997), constata-se que aqueles não estão integrados numa estrutura única, distinguindo-se diferentes sub-sistemas ou categorias de tribunais. Por um lado, temos os tribunais judiciais, que englobam os tribunais de primeira instância (de competência genérica e de competência especializada), de segunda instância (tribunais da Relação) e, no topo, o Supremo Tribunal de Justiça (artigo 210.º – Figura 1). Por outro lado, numa estrutura paralela, encontram-se os tribunais administrativos e fiscais, incorporando os tribunais de primeira instância (tributários, fiscais/aduaneiros e administrativos), de segunda instância (Tribunal Central Administrativo), e, no cume, o Supremo Tribunal Administrativo (artigo 212.º – Figura 2). Na categoria de tribunais incluem-se, ainda, o Tribunal de Contas, como órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas, segundo as competências estipuladas na lei (artigo 214.º), e os Tribunais Militares, durante a vigência do estado de guerra, com a competência de julgar crimes de natureza estritamente militar (artigo 213.º).

Mas esta formulação sofreu, igualmente, algumas modificações ao longo das sucessivas revisões constitucionais sem, contudo, alterar profundamente a organização herdada do Estado Novo.



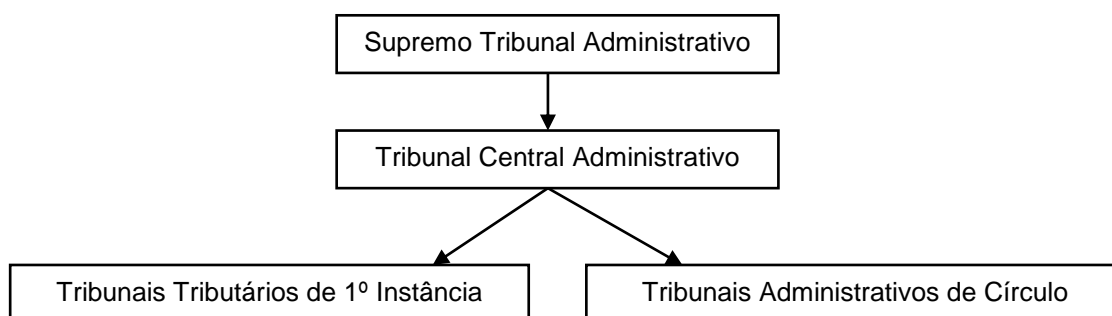
Fonte. Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, 1999.

Os tribunais administrativos e fiscais aparecem apenas discriminados na Constituição, após a revisão de 1992, e os tribunais militares deixam de existir em tempo de paz, com a revisão de 1997. De resto, e salvo a substituição do Conselho de Revolução pelo Tribunal Constitucional ocorrida na revisão constitucional de 1982, a estrutura orgânica dos tribunais, inscrita na Constituição, pouco se alterou. Como veremos, as mudanças produziram-se essencialmente com as revisões das várias leis orgânicas dos tribunais judiciais e, posteriormente, dos tribunais administrativos e fiscais.

Deste modo, foi após a publicação da Constituição de 1976, que consagrou os tribunais como órgãos de soberania, no artigo 113.º (actual artigo 110.º, após a revisão de 1997), que se estipulou a independência do seu

funcionamento como um dos princípios básicos do sistema judicial português (Marques, 1999: 413) e se passaram a definir as suas competências. De seguida, aprovaram-se, sucessivamente, a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, o Estatuto dos Magistrados Judiciais e a Lei Orgânica do Ministério Público. Seguiu-se a lei relativa à instituição do Centro de Estudos Judiciários como pólo de recrutamento e formação de magistrados, abolindo o anterior sistema de nomeação³⁹. O Estatuto que veio enquadrar os Tribunais Administrativos e Fiscais só foi publicado em 1984, pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril.

Figura 2
Organograma dos Tribunais Administrativos e Fiscais



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, 1999.

Em relação à Constituição da República, as alterações introduzidas nas revisões de 1982, 1989, 1992 e 1997 vieram conferir uma maior especificidade às funções e atribuições dos vários órgãos judiciais, além de atribuir relevância constitucional a determinadas características consideradas fundamentais⁴⁰. Por exemplo, foi apenas na revisão de 1992 que ficou estabelecido, pelo artigo

³⁹ Sobre a criação e evolução do Centro de Estudos Judiciários e o seu papel na formação dos magistrados em Portugal, incluindo o estudo de direito comparado, ver Gomes e Pedrosa (2001).

⁴⁰ Não abordamos a revisão extraordinária da Constituição da República, ocorrida em 2001, por esta ter apenas permitido a ratificação do Tribunal Penal Internacional. Embora esta ratificação influencie o funcionamento dos tribunais, no que respeita à cooperação judiciária internacional, não nos parece, no âmbito deste trabalho, que a sua análise se revele pertinente.

221.º, n.º 2, que o Ministério Público “goza de estatuto próprio e de autonomia nos termos da lei”. Tal autonomia estava, no entanto, já consagrada na sua Lei Orgânica de 1978 (Lei n.º 39/78, de 5 de Julho), e mantida nas seguintes (sendo reforçada pela Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto). Não obstante, ao contrário do estipulado para os magistrados judiciais, e dado que as carreiras são paralelas mas separadas, não se inseriu então qualquer disposição referente aos magistrados do Ministério Público, ficando estes integrados no Capítulo IV, referente ao Ministério Público, o qual apenas compreende duas normas (artigos 219.º e 220.º). Mesmo assim, verificou-se uma evolução face ao disposto na Constituição de 1976, na qual, embora, embora houvesse três artigos consagrados ao Ministério Público, as suas competências eram menores, algo que veio a ser alterado com a revisão de 1992, até para se adaptar às novas competências decorrentes das revisões do Código Penal e do Código de Processo Penal.

Figura 3
Órgãos e Agentes do Ministério Público

Ministério Público		
Órgãos		Agentes
Procuradoria-Geral da República		
	Procurador-Geral da República	
	Vice-Procurador-Geral da República	
Departamento Central de Investigação e Acção Penal	Conselho Superior do MP	Procuradores-Gerais-Adjuntos
Gabinete de Documentação e Direito Comparado	Inspecção do MP	Procuradores da República
Departamento de Contencioso do Estado	Conselho Consultivo da PGR	Procuradores-Adjuntos
Núcleo de Assessoria Técnica	Audidores Jurídicos	
	Procuradorias-Gerais-Distritais	
	Procuradorias da República	
	Departamentos de Investigação e Acção Penal	

Fonte: Procuradoria-Geral da República, 1999.

Em relação aos magistrados judiciais, as sucessivas revisões da Constituição têm permitido consagrar uma série de mecanismos que lhes

garantem, por um lado, a independência no exercício das suas funções e na gestão interna e, por outro, o controlo no acesso à carreira e aos tribunais superiores, como por exemplo no acesso ao Supremo Tribunal de Justiça, consagrado no artigo 220.º da CRP de 1982 (actual artigo 215.º). Com esta revisão passam a deter um Capítulo (III), denominado *Estatuto dos Juízes*, onde se concentram as garantias, direitos e incompatibilidades essenciais ao exercício da sua função, bem como as regras de progressão na carreira e de governo (estas últimas com execução através do CSM). Deste modo, ficam menos vulneráveis a quaisquer turbulências conjunturais do que a magistratura do Ministério Público (MP), cujas regras de funcionamento dependem mais de leis ordinárias. Esta situação contribui, igualmente, para a manutenção simbólica, e real, de um desequilíbrio no estatuto social, em desfavor da magistratura do Ministério Público.

2.2. Organizações associativo-sindicais das magistraturas

Durante o Estado Novo a organização das magistraturas em associações ou em sindicatos era estatutariamente proibida. Foi no período a seguir ao 25 de Abril de 1974 que apareceram as organizações associativo-sindicais de magistrados, passando então a desempenhar um papel importante na produção legislativa que veio a enformar a organização judicial.

O Sindicato dos Delegados do Procurador da República surgiu em Janeiro de 1975, mas foi só a partir de Fevereiro de 1979 que passou a designar-se Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), abrangendo todas as categorias profissionais (com a publicação no Boletim de Trabalho e Emprego n.º 30). Desde cedo, procurou reivindicar uma maior autonomia para o MP, bem como medidas que assegurassem uma justiça democrática e transparente. Conotado com os movimentos de esquerda, opuseram-se com vigor às listas que incluíam membros próximos do Estado Novo e que procuravam tomar o poder no sindicato, tentando neutralizar o ímpeto revolucionário de que estava imbuído. São então assumidas as teses defendidas por Cunha Rodrigues, em livro publicado em 1976 (Circular de

Informação Sindical de Abril de 1976), em relação à organização do Ministério Público, demonstrando-se, assim, a sua influência, que culminou na aprovação da Lei Orgânica do Ministério Público dois anos mais tarde, em 1978. De referir que, neste capítulo, o papel do SMMP foi fundamental para romper com a histórica ligação entre o Ministério Público e o Governo, por intermédio do Ministério da Justiça. Dirigentes sindicais como Artur Maurício, Simas Santos e Mário Torres foram essenciais para se atingir esse fim, contribuindo para a construção de um modelo de Ministério Público bastante inovador, mesmo no contexto europeu. Por outro lado, o SMMP opôs-se frequentemente à reintegração dos magistrados, em especial dos provenientes das ex-colónias, os quais eram acusados de serem fascistas, conotando-os com o antigo regime (Comunicado de Maio de 1976). Deste modo, procurou ganhar suficiente credibilidade para se tornar uma voz activa na discussão dos problemas da justiça. Esta forma de actuação pode-se compreender pela juventude e activismo dos seus dirigentes, quase todos ex-membros de movimentos associativos e estudantis, além daqueles que tinham sido incorporados no serviço militar obrigatório, tendo participado na revolução do 25 de Abril ou nos seus desenvolvimentos subsequentes.

Os juízes tiveram um percurso diferente. A Associação Sindical dos Magistrados Judiciais Portugueses (actual Associação Sindical dos Juízes Portugueses) nasceu em Dezembro de 1975, da fusão entre a Associação de Magistrados Judiciais Portugueses, com sede em Lisboa, e a Associação Sindical de Magistrados Judiciais Portugueses, com sede no Porto. Esta fusão procurou conciliar posições distintas, visto que a necessidade de unir esforços no período turbulento do pós-25 de Abril obrigava a um esbatimento de posições contrárias, por forma a assegurar, por um lado, a manutenção do *status quo* profissional, reforçando-o se possível, e, por outro, a transição para o novo regime democrático de juízes que serviram durante o Estado Novo⁴¹. Deste modo, compreende-se a posição defendida pela Associação, ao contrário do Sindicato dos Delegados do Procurador da República, em relação

à reintegração dos magistrados provenientes das ex-colónias (Boletins Informativos n.º 2, de Fevereiro de 1976, e n.º 3 de Março de 1976). Uma das razões pelas quais Associação Sindical era mais conotada com um certo conservadorismo consiste no simples facto dos seus dirigentes serem quase todos juizes que efectuaram a transição de regime, alguns já com bastantes anos de serviço. No entanto, e devido às limitações decorrentes do exercício da sua actividade durante o Estado Novo, começaram imediatamente a reivindicar posições de grande independência face ao Executivo, no sentido de cortar as ligações, como é o caso da alteração do Conselho Superior Judiciário para o Conselho Superior da Magistratura, exigindo que este fosse composto apenas por juizes eleitos (Boletim Informativo n.º 3, de Março de 1976). A par destas exigências, iniciaram, igualmente, um processo de reivindicações no sentido de lhes ser atribuído um conjunto de medidas remuneratórias e complementares mais consentâneas com a função jurisdicional que ocupavam e com o prestígio de que desfrutavam (Boletins Informativos n.º 7 e n.º 8, respectivamente de Setembro e de Novembro de 1976). Contudo, como se comprova pelo teor das reivindicações, nunca conseguiram escapar à acusação de serem considerados bastante corporativos, em virtude de se empenharem mais na conquista de regalias profissionais e na obtenção de maiores poderes dentro da organização judicial, do que propriamente na busca de um sistema judicial mais democrático, transparente e acessível aos cidadãos. Estas acusações, juntamente com a necessidade de efectuar uma transição de regime político relativamente pacífico, acabaram por retirar aos juizes alguma influência na renovação da organização judicial portuguesa, em desfavor, nomeadamente, da acção desenvolvida pelos magistrados do MP, seja a nível individual, como no caso de Cunha Rodrigues (um ex-juiz), seja a nível colectivo, por intermédio do Sindicato dos Delegados do Procurador da República.

O papel desempenhado por estas duas associações demonstrou ser bastante relevante na construção do novo modelo de organização judicial,

⁴¹ Os juizes recusaram, ao contrário dos magistrados do MP, a designação de sindicato, por

nomeadamente porque participavam na elaboração dos projectos e na legislação judicial e porque, dos seus quadros dirigentes, saíam elementos para as listas dos vários órgãos judiciais (eleições para o CSM e CSMP) ou para lugares importantes (por exemplo, o primeiro presidente da Associação Sindical dos Magistrados Judiciais Portugueses, Arala Chaves, foi nomeado Procurador-Geral da República em 1977). O ex-Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues é considerado, conjuntamente com Almeida Santos e com Salgado Zenha, e para além do papel desempenhado pelas associações sindicais (em especial o SMMP), um dos principais obreiros da reforma da organização judiciária. Essa importância ainda hoje se mantém, como se comprova pela aprovação do último Estatuto do Ministério Público.

Capítulo 4

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

Antes de passarmos à contextualização do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público no seio do sistema judicial, não podemos deixar de analisar a evolução das leis sobre a organização judiciária em Portugal. A identificação do modo como esta tem evoluído, os factores que mais influenciam a sua evolução e os seus protagonistas da mesma são fundamentais para se perceber, por um lado, como funciona a nossa justiça e, por outro, o papel que os Conselhos Superiores desempenham como órgãos de gestão e de governo de alguns dos seus principais protagonistas: os magistrados judiciais e os magistrados do Ministério Público. Isto, sobretudo, quando se sabe que esta área da justiça é das mais criticadas, mas ao mesmo tempo das menos estudadas⁴². Como refere um magistrado que entrevistámos:

“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).

A organização judiciária portuguesa tem resistido à introdução de grandes mudanças, quer no seu funcionamento, quer na sua distribuição

⁴² Posteriormente à realização das entrevistas, o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa elaborou um relatório exploratório sobre organização judiciária, no qual procurou identificar alguns dos principais bloqueios e tentou propor uma agenda metodológica que

geográfica. João Correia (1999: 4) 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 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 caracterização 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.

“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 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 destinava a julgar as classes mais baixas, e, como tal, de pouca importância para o poder político. 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 conflitos⁴³; e à estagnação da evolução da formação das profissões jurídicas, quer nas faculdades de Direito, quer, posteriormente, no Centro de Estudos Judiciários⁴⁴.

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 de 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 da entrada na Comunidade Económica Europeia nos anos oitenta, uma continuidade na organização judiciária em Portugal. Como já referimos, no essencial pode ousar-se dizer 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 no Porto, onde se concentra a

Gomes, 2002).

⁴³ Sobre este assunto ver, entre outros, Pedroso, Trincão e Dias (2001).

⁴⁴ Sobre este assunto ver, entre outros, Dias e Pedroso (2002).

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, à quase ausência de mecanismos de desjudicialização e de resolução alternativa de conflitos, bem como a estagnação na educação e na 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 dívidas 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 da consolidação do Estado de Direito, em que se procedeu às reformas judiciárias, necessárias à dignificação e à democratização do poder judicial e ao corte com o sistema judicial vigente durante o Estado Novo. O segundo período, de 1985 a 1995, acompanha a década em que o Partido Social Democrata (PSD) foi o partido político, maioritário, constitui Governo da República 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, constata-se 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 das organizações dos profissionais do foro, dado que é nosso objectivo principal, neste trabalho, captar as rupturas e as continuidades das políticas e dos seus discursos 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 se implementou a futura arquitectura judicial, que se manteve, com algumas alterações, até aos dias de hoje.

António Cluny (1992: 136) enumera 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 1978⁴⁵. Após a aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, seguiu-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 Julho⁴⁶. A Lei Orgânica do Centro de

⁴⁵ Era então Ministro da Justiça Almeida Santos, que contou com a colaboração de Cunha Rodrigues, futuro Procurador-Geral da República.

⁴⁶ A LOMP viria a ser aprovada por Santos Pais enquanto Ministro da Justiça, na continuação do trabalho desenvolvido por Almeida Santos, do qual havia sido Secretário de Estado da Justiça.

Estudos Judiciários (CEJ) veio a ser aprovada já em 1979 – Decreto-Lei n.º 374-A/79, de 10 de Setembro⁴⁷.

“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 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, veio a ser confirmado na revisão constitucional de 1982 e através da prática de funcionamento do Conselho Superior da Magistratura.

Em termos de reforma da organização judiciária, o período até 1984 não foi 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 decorrentes 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

⁴⁷ Com Pedro de Sousa Macedo como Ministro da Justiça.

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 durante o 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 para a época.

O número de juízes aumentou, e passou de 441 em 1974, para 719 em 1980, ou seja, registou um crescimento de 278 (mais 40 novos juízes por ano). Até 1984, ultrapassou os 1000 juízes (1064, valor que mais que duplicou o registado em 1974). Os magistrados do MP aumentaram, no mesmo período, de 292 para 558, isto é, mais 266 (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).

Tabela 2

Recursos Humanos nos Tribunais Judiciais entre 1974-1984⁴⁸

Ano	Magistrados Judiciais	Magistrados Min. Público	Funcionários Judiciais
1974	441	292	2 695
1975	482	327	2 983
1976	434	293	3 206
1977	607	359	3 441
1978	708	354	3 580
1979	679	423	4 156
1980	719	375	4 647
1981	836	439	4 441
1982	913	392	4 891
1983	951	519	5 037
1984	1 064	558	5 295

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

Neste mesmo período, o número de processos entrados nos tribunais judiciais (excluindo os restantes tribunais: administrativos, fiscais, etc.) passou de 148.494, em 1974, para 363.560 em 1984, portanto mais que duplicaram.

⁴⁸ O número de magistrados foi disponibilizado pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Conselho Superior do Ministério Público, incluindo os que estão em comissões de serviço ou nos tribunais administrativos e fiscais.

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 3
Movimento Processual nos Tribunais Judiciais entre 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, Conselho Superior da Magistratura e Conselho Superior do Ministério Público.

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 justiça⁴⁹. A administração da justiça não era, claramente, uma prioridade política.

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 tribunais⁵⁰. “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 corregedores⁵¹, 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 ao controle de legalidade sobre as práticas processuais penais, razão pela qual se criaram os tribunais de instrução criminal. Como incidiram as reformas nestas últimas questões, a estrutura orgânica dos tribunais manteve-se relativamente estável, reproduzindo, no essencial, o sistema definido pelo Estatuto Judiciário de 1962, até porque os direitos de cidadania não foram desenvolvidos e reivindicados de imediato.

⁴⁹ 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).

⁵⁰ Anteriormente à LOTJ de 1977, os tribunais de trabalho estavam integrados no Ministério das Corporações.

⁵¹ 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, com o objectivo de instituir uma justiça de proximidade e de informalidade, para as acções de baixo valor e para fomentar a conciliação, permitindo não só dirimir os litígios das comunidades locais, mas também libertar os tribunais de litígios de fácil resolução. Contudo, os julgados de paz não foram então 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 origem⁵². 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 judiciais⁵³, deixando também com um regime próprio os tribunais militares e o Tribunal de Contas.

A Proposta justificava 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 diferenciava por classes. O legislador foi da opinião que a carreira não deveria ser iniciada pelas “grandes” comarcas, pois estas, dado o elevado movimento e a complexidade dos assuntos, requeriam um maior grau

⁵² A Proposta de 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)).

⁵³ 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.

de experiência. Por esta razão, foi relegada 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, 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 pelos 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, tal desígnio relevante.

2.3. O debate na Assembleia da República⁵⁴: 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 Portuguesa⁵⁵.

No debate, Vital Moreira referiu que o Governo optou por manter o paralelismo judicial. Assim, não consagrou 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”⁵⁶. Mas, Vital Moreira 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, ia 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 da República pensaram ser possível, ou seja, até à eliminação total

⁵⁴ 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).

⁵⁵ A tarefa de elaborar a Lei foi cometida à Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias, que, em 21 de Junho, deliberou constituir uma Comissão composta por deputados juristas dos diversos grupos parlamentares.

⁵⁶ Cfr. Intervenção do deputado Vital Moreira, *in* DAR, 7 de Outubro de 1977, Número 141, página 5203.

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 comum⁵⁷.

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 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”⁵⁸.

Outro deputado, Lino Lima, entendia 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”⁵⁹.

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.

⁵⁷ 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 de trabalho.

⁵⁸ Cfr. Intervenção do deputado Martins Canaverde, *in* DAR, 7 de Outubro de 1977, Número 141, página 5211.

⁵⁹ Cfr. Intervenção do deputado Lino Lima, *in* DAR, 8 de Outubro de 1977, Número 142, página 5218.

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 do 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”⁶⁰.

2.4. A regulamentação da LOTJ (Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro): 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

⁶⁰ Cfr. Intervenção do deputado Lino Lima, *in* DAR, 15 de Outubro de 1977, Número 143, página 5270.

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 redefinição 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 comarcas⁶¹.

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

⁶¹ Alfândega da Fé, Almodôvar, Avis, Fornos de Algodres, Mesão Frio, Monchique, Mondim de Basto, Nordeste, Oleiros, Pampilhosa da Serra, Penamacor, Penela, Portel, Porto Santo, Sabrosa e Vila Nova de Cerveira.

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 juizes 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”.

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, 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 comarca⁶².

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.

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 PPD-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

⁶² 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

Democrata/Partido Social Democrata (PPD-PSD)⁶³ 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 foi 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 Ministério Público competências mais vastas, em especial na fase de inquérito. Ainda em relação ao Ministério Público, o Programa de Governo previa retomar a proposta de alteração do Estatuto do Ministério Público 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 principais objectivos definidos no Programa de Governo era o reexame da legislação produzida no

no exercício de tal competência. Idêntica competência passaram a ter também os presidentes dos tribunais de Relação e os juizes dos tribunais de comarca.

⁶³ 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 de 1989 e de 1992 necessitaram de uma negociação com o Partido Socialista para atingir os necessários 2/3 de votos Parlamentares.

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 com a 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 aos diplomas 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.

Tabela 4
Leis de Organização Judiciária entre 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 (logo, com um apoio mais largado para conseguir a sua aprovação) 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 aquela foi bastante lenta, principalmente quando comparada com a evolução processual. Os juízes aumentaram cerca de 25 por ano, tendo registado crescimentos negativos pelo meio, 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.

Tabela 5
Recursos Humanos nos Tribunais entre 1985-1995⁶⁴

Ano	Magistrados Judiciais	Magistrados Min. Público	Funcionários Judiciais
1985	1 125	593	5 360
1986	1 094	593	5 444
1987	1 152	580	5 429
1988	1 173	623	6 044
1989	1 196	708	5 994
1990	1 199	762	6 031
1991	1 224	793	6 161
1992	1 227	817	6 161
1993	1 280	850	6 194
1994	1 344	922	6 846
1995	1 397	942	6 900

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Conselho Superior da Magistratura e Conselho Superior do Ministério Público.

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 processos, incomportáveis para os novos 314 juízes e 349 magistrados do Ministério Público que iniciaram funções neste período. 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.

⁶⁴ O número de magistrados foi disponibilizado pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Conselho Superior do Ministério Público, incluindo os que estão em comissões de serviço ou nos tribunais administrativos e fiscais.

Tabela 6
Movimento Processual nos Tribunais Judiciais⁶⁵ entre 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

3.2. A Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 38/87, de 23 de Setembro): 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 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. 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, através da possibilidade de contratar

⁶⁵ 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 Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça.

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 da 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 de substituir os presidentes das relações.

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

Na exposição de motivos da Proposta de Lei⁶⁶, o Governo referia a intenção de proceder a uma reforma estrutural da organização dos tribunais judiciais. O Governo visava acções de ampliação e de reconversão de instalações e de equipamentos, dotando os tribunais, designadamente, de meios informáticos, para documentação e gestão.

O ordenamento do território foi um dos domínios em que 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 conseqüente risco de massificação e burocratização, quer em regime de constante instalação, em edifícios manifestamente desajustados. Esta Proposta de Lei era favorável à

⁶⁶ 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.

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, que não tinha sido abordada nas anteriores reformas e que constituía 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 provocava 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 com os agentes do processo⁶⁷.

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.

A diversificação dos tipos de estrutura estava prevista, 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.

⁶⁷ Na Região Autónoma dos Açores, as especificidades geográficas não aconselhavam a diferenciação orgânica das instâncias.

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. A criação de tribunais de competência especializada mista era admitida. Nos tribunais superiores seria criada a figura do Presidente de Secção. O Supremo Tribunal de Justiça seria dotado de assessores.

A Proposta de Lei n.º 12/V previa um encurtamento de duas semanas do período de férias judiciais de Verão, o que mereceu contestação generalizada⁶⁸.

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 vida judicial portuguesa, sem “quaisquer vantagens efectivas”⁶⁹, 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

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Cfr. Tomada de posição da Ordem dos Advogados acerca de algumas disposições da Proposta de Lei sobre a Lei Orgânica dos Tribunais, *in* DAR, 23 de Dezembro de 1987, Número 33, página 613.

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”⁷⁰.

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”⁷¹.

3.3.2. Da 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

⁷⁰ 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.

⁷¹ Cfr. Intervenção do deputado Alberto Costa, *in* DAR, 2 de Junho de 1992, I.ª série, Número 71, página 2314.

suscitou certa polémica, o que levou deputados do Grupo Parlamentar do PPD-PSD a apresentarem 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 de 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, os 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 Conde⁷². 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 da 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 se 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 como 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 foi 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

⁷² Os círculos de Lisboa e do Porto abrangiam, no caso de Lisboa, as comarcas de Almada, Loures, Oeiras e Seixal e, no caso do Porto, Espinho, Matosinhos e Vila Nova de Gaia.

Tribunal de Círculo, poderiam ser reembolsadas pelas despesas de deslocação.

Com a introdução do novo Código de Processo Penal e a reformulação do papel do Ministério Público, 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. 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, também, criados tribunais de competência especializada mista em matéria correcional 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 neste diploma matérias complementares relativas, designadamente, ao estatuto dos magistrados, com incidência 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.

O legislador pretendia, com todas as medidas enunciadas, dotar a administração judiciária dos meios que lhe permitissem “assegurar efectiva capacidade de resposta”, a par, igualmente, da pretensão de informatização dos tribunais.

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, de 4 de Agosto, e o Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho: o novo fôlego dos Tribunais de Círculo

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

A primeira alteração à LOTJ 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 dar origem à 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)⁷³.

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”. Laborinho Lúcio 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”.

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

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

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”⁷⁴. 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 que tivesse bloqueado parcialmente o funcionamento que até à data 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 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”⁷⁵.

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 atrás 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

⁷⁴ Intervenção do Ministro da Justiça, Laborinho Lúcio *in* DAR, 11 de Maio de 1990, I.ª série, Número 73, página 2450.

⁷⁵ Cfr. DAR, 11 de Maio de 1990, I.ª série, Número 73, página 2451.

superestrutura, 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”⁷⁶.

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 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”⁷⁷.

⁷⁶ Cfr. DAR, 11 de Maio de 1990, I.ª série, Número 73, página 2454

⁷⁷ Cfr. DAR, 11 de Maio de 1990, I.ª série, Número 73, página 2454.

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”⁷⁸.

O deputado do Partido Socialista 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 juizes 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”⁷⁹.

⁷⁸ Cfr. DAR, I^a série, n.º 73, pág. 2460.

⁷⁹ Cfr. DAR, I^a série, n.º 73, pág. 2460.

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 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”⁸⁰.

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”⁸¹. 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.

⁸⁰ Cfr. DAR, Iª série, n.º 73, pág. 2464.

⁸¹ Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho.

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 Aveiro⁸².

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”⁸³.

Com o fim de “simplificar procedimentos”, o Decreto-Lei n.º 206/91 previa, ainda, que as secretarias judiciais e que 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 deslocar para a realização de audiências, oficiosamente ou mediante sugestão de qualquer das partes, 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

⁸² No entanto, este tribunal só cerca de dez anos mais tarde foi declarado instalado e entrou em funcionamento.

⁸³ Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho.

peças 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 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 da 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 com maior certeza⁸⁴.

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/VI⁸⁵, que veio dar lugar à 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 judiciário capaz de responder com maior eficácia, com maior prontidão e com uma dignidade acrescida aos interesses legítimos dos cidadãos”⁸⁶.

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”⁸⁷.

Não seria, pois, favorável insistir na concepção inicial do Tribunal de Círculo. 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 consenso que permitisse consolidar a consagração efectiva do círculo judicial, dotando-o de

⁸⁴ 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 do Trabalho de Águeda.

⁸⁵ Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, de 06/1992, pág. 2305 a 2321

⁸⁶ Cfr. Intervenção do Ministro da Justiça, Laborinho Lúcio, *in* DAR, 2 de Junho de 1992, I.ª série, Número 71, página 2305.

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 especialização e 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, ao manter 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 assim possível a criação de círculos judiciais autónomos em Almada, Oeiras, Loures, Gaia e Matosinhos, bem como 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 e 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, para rentabilizar 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

⁸⁷ Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2306.

de Lei, o funcionamento de turnos, aos fins-de-semana e feriados, para matérias específicas de direito e de 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”⁸⁸.

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”⁸⁹.

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, lembrou 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”⁹⁰. 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.

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!”⁹¹. Quanto ao estatuto do advogado, a Proposta de Lei n.º 24/VI, estabelecia alterações: em

⁸⁸ Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2307.

⁸⁹ Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2307.

⁹⁰ Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2308.

⁹¹ Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2309.

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, mais acessível, mais próxima do cidadão, ou seja, mais justa. A Proposta de Lei n.º 24/VI visava 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”⁹².

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, posteriormente, para situações de

⁹² Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2312.

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”⁹³. 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”⁹⁴.

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”⁹⁵.

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 superjuizes, os juizes medianos, os assim-assim e os pequenos ou mesmo pequeninos juizes?”.

Guilherme Silva, deputado do PSD, sintetizou as alterações que a Proposta de Lei n.º 24/VI pretendia introduzir, a saber: “a flexibilização do

⁹³ Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2312.

⁹⁴ Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2313.

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 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”^{96/97}.

A Proposta de Lei foi aprovada, em 9 de Julho de 1992, em votação final global⁹⁸, 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 das 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

⁹⁵ Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2314.

⁹⁶ Cfr. DAR, Iª série, n.º 71, pág. 2319.

⁹⁷ 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 Partido de Solidariedade Nacional e as abstenções do PS, do PCP, do CDS e do deputado independente Mário Tomé.

⁹⁸ Cfr. DAR, Iª série, n.º 86, de 10 de Julho de 1992, pág. 2835-2836.

alguma infelicidade, de pequena instância”, pois entendem os deputados daquele Grupo Parlamentar que aqueles tribunais deveriam ser dominados por procedimentos inovadores norteados por princípios 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.

3.5.3. A regulamentação em várias etapas da Lei n.º 24/92, de 20 de Agosto (da alteração à LOTJ)

O Decreto-Lei n.º 38/93 foi publicado, em 13 de Fevereiro de 1993, com o objectivo de 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 da 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 varas⁹⁹.

⁹⁹ 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

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 terceiro e último período de reformas na organização judiciária, corresponde ao decorrido desde 1996. As reformas da organização judiciária e dos estatutos das magistraturas apenas entraram em vigor a partir da segunda metade do mandato legislativo do Governo PS, em especial a partir de 1998. Neste período, o Governo PS, de maioria relativa, teve como Ministro da Justiça Vera Jardim, sendo secundado pelo Secretário de Estado-Adjunto Matos Fernandes e pelo Secretário de Estado da Justiça Lopes da Mota.

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 dotar de mais os meios a Polícia Judiciária, aumentar os meios humanos disponíveis nos tribunais, continuar a introdução de novas

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

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 juízes¹⁰⁰ e ao Ministério Público. Também uma nova orgânica do Centro de Estudos Judiciários (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, dos recursos disponibilizados e da rede judiciária.

Neste período de alterações legislativas, o primeiro grande diploma aprovado foi a Lei Orgânica do CEJ, seguido do Estatuto do Ministério Público. Posteriormente, surgiu a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ), 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 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.

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.

¹⁰⁰ O Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 21/85, de 30 de Julho) foi alterado em cerca de 55 artigos dos perto de 200 que continha o anterior Estatuto, ainda que substancialmente em alguns casos.

Tabela 7
Leis de Organização Judiciária entre 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 à procura de tutela judicial. Quanto aos funcionários judiciais, registou-se uma subida assinalável nos dois últimos anos onde os dados estão disponíveis; já quanto aos juízes registou-se um crescimento constante neste período, ainda que com uma ligeira quebra de 2001 para 2002. Os magistrados do Ministério Público registaram, por seu lado, uma subida pouco acentuada, que estagnou de 2000 para 2001, mas subiu com algum relevo em 2002.

Tabela 8**Recursos Humanos nos Tribunais entre 1996-2001**¹⁰¹

Ano	Magistrados Judiciais	Magistrados Min. Público	Funcionários Judiciais
1996	1 460	939	7 185
1997	1 515	964	7 400
1998	1 563	982	7 605
1999	1 599	999	8 213
2000	1 624	1 068	9 040
2001	1 690	1 070	-
2002	1 678	1 263	-

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Conselho Superior da Magistratura e Conselho Superior 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 numa fase inicial deste período, o volume dos processos entrados é superior, apesar de se registar um ligeiro decréscimo desde 1999. Curiosamente, registou-se, a partir de 1999, um decréscimo simultâneo do número de processos entrados e findos, sendo que estes últimos decresceram mais que os primeiros, originando, em consequência, um aumento dos processos pendentes. Esta alteração exigiria um estudo de modo a apurar as verdadeiras causas desta situação, até porque se verificou um crescimento em termos de recursos humanos e de investimento na modernização do parque judicial, o que contraria a tendência processual.

¹⁰¹ O número de magistrados foi disponibilizado pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Conselho Superior do Ministério Público, incluindo os que estão em comissões de serviço ou nos tribunais administrativos e fiscais. Por exemplo, em 2001, dos 1.690 juizes, apenas 1.500 exerciam funções em tribunais, estando os restantes em comissões de serviço e/ou licenças de longa duração. O número de funcionários disponibilizado oficialmente para 2001 não permite autonomizar os que estão ao serviço dos tribunais judiciais, pelo que optámos por não os incluir. De qualquer modo, registou-se um aumento no seu número. Os dados referentes a funcionários judiciais, no ano de 2002, ainda não estão disponíveis no Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

Tabela 9
Movimento Processual nos Tribunais Judiciais entre 1996-2001

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	1 177 959	722 053	688 994
2001 ¹⁰²	1 202 818	712 387	646 093

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/VII¹⁰³, 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 poderia ser obrigado a aceitá-lo àquele título”. A solução, concluía a Proposta, seria declarar vago esse lugar, tornando-o mais atractivo para futuras candidaturas¹⁰⁴.

¹⁰² Os dados relativos a 2001 são considerados provisórios, pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento. No entanto, em Janeiro de 2003 ainda não tinham sido publicados os dados definitivos, nem os referentes a 2002.

¹⁰³ 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).

¹⁰⁴ Cfr. DAR, IIª série, n.º 42, de 16 de Maio de 1996, página 756.

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 juizes 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 conjuntural¹⁰⁵. 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 juizes 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 juizes. 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 auxiliar, mas também o

¹⁰⁵ Parecer elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, *in* DAR, 12 de Junho de 1996, II.ª série A, Número 48, páginas 937 e 938.

correspondente magistrado do Ministério Público, bem como os respectivos funcionários”¹⁰⁶.

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 n.º 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.

A Proposta de Lei n.º 34/VII foi discutida na generalidade, na Assembleia da República, na reunião plenária de 11 de Junho de 1996¹⁰⁷. 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

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ Cfr. DAR Iª s – n.º 81, de 12/06/1996, pág. 2728 a 2735.

conjunto muito grande de magistrados auxiliares”¹⁰⁸, 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 da 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”¹⁰⁹.

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 da Magistratura a declaração de vacatura do lugar de origem, ou continuaria a haver a possibilidade de não haver vacatura, e, como tal, apenas poder 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

¹⁰⁸ Cfr. Intervenção do Ministro da Justiça, Dr. Vera Jardim, *in* DAR, 12 de Junho de 1996, I.ª série, Número 81, página 2728.

das Finanças. Na perspectiva de Vera Jardim, todos os magistrados deveriam ser pagos pelo Orçamento do Estado.

Neste debate parlamentar o Governo anunciou algumas medidas que iria tomar a curto prazo¹¹⁰.

O Governo tomou algumas medidas, designadamente a reclassificação de comarcas em 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”. O Governo tinha também em vista 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.

¹⁰⁹ Cfr. Intervenção do Ministro da Justiça, Vera Jardim, *in* DAR, 12 de Junho de 1996, I.ª série, Número 81, página 2728.

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 reconhecerem 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 juiz auxiliar trabalhariam em “pequenos gabinetes onde mal cabe um juiz, mal cabe um computador”¹¹¹.

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”¹¹², 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 Círculo¹¹³.

¹¹⁰ Cfr. Intervenção do Ministro da Justiça, Vera Jardim, in DAR, 12 de Junho de 1996, I.ª série, Número 81, página 2729.

¹¹¹ Cfr. DAR, 12 de Junho de 1996, I.ª série, Número 81, página 2731.

¹¹² Cfr. DAR, 12 de Junho de 1996, I.ª série, Número 81, página 2731.

¹¹³ 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

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 feriados¹¹⁴. O Despacho Ministerial n.º 61/91 determinou 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 foi 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, quanto à organização dos turnos nos tribunais judiciais de 1ª instância aos sábados, domingos e feriados para assegurarem o serviço urgente e à 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.

Esta Lei aditou dois artigos ao Regulamento da Lei Orgânica, os artigos 21º-A e 22º-A¹¹⁵. 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

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.

¹¹⁴ 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; o 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.

¹¹⁵ Tais normas levantaram reservas quanto à sua constitucionalidade.

Código de Processo Penal. O artigo 22^o-A, aditado, previa um regime especial de organização de turnos para os tribunais judiciais de 1^a 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 da Magistratura e pelo Procurador-Geral da República.

O Conselho Superior da Magistratura, conforme o disposto nos artigos 21^o-A e 22^o-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 juizes dos tribunais de 1^a instância de Lisboa e do Porto, alegando que tal deliberação era ilegal e que padecia de inconstitucionalidade orgânica e material, decorrente da violação dos princípios da separação de poderes, da independência dos tribunais, da inamovibilidade dos juizes 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 21^o-A e 22^o-A – não impediam que o Conselho Superior da 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 dos quais, 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. Este diploma estabeleceu um regime distinto para os turnos que garantiam 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 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 funcionário 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 estabeleceria 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, 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.º 167/89, de 23 de Maio, 270/90, de 3 de Setembro, n.º 378/91, de 9 de Outubro, n.º 364/93, de 22 de Outubro e n.º 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 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 feriados¹¹⁶, 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 contactabilidade, mantendo-se o suplemento remuneratório durante os fins-de-semana, feriados e férias; propunha que 49 desses 50 tribunais funcionariam em sistema de rotatividade – a exceção seria o tribunal do Porto; entendia que 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, 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

¹¹⁶ O suplemento remuneratório diário a receber pelos magistrados seria correspondente a 42% do índice 100 da escala indiciária do regime geral dos funcionários públicos.

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 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 e 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 da Magistratura a organização dos turnos, tendo a deliberação do Conselho Superior da Magistratura sido declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal de Justiça. Esta Associação acrescentou 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.

A Associação Sindical dos Juizes Portugueses entendeu 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 permanecia inconstitucional, por pôr em causa os princípios da inamovibilidade dos juizes e do juiz natural. A associação acrescentou que os tribunais de turno da Proposta eram tribunais desprovidos de quadros próprios, compostos por juizes colocados em outros tribunais em regime de exclusividade, a desempenharem 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 juizes do mesmo círculo, nos moldes então existentes.

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, acrescentava 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 judiciais 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 inexecutável 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/VII¹¹⁷, que propunha a criação de cinquenta tribunais de turno¹¹⁸. 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 anteprojecto 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

¹¹⁷ Cfr. DAR, Iª s – n.º 90, de 03/07/1996, pág. 3072 a 3089.

¹¹⁸ Foi publicada, em 3 de Setembro de 1996, a Lei n.º 44/96, que criou cinquenta tribunais de turno.

reunir normas e princípios aptos a serem em funcionamento tais tribunais, essenciais na defesa de direitos, liberdades e garantias.

A Proposta de Lei n.º 18/VII, baseando-se no projecto já existente, criou, 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 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 Juizes 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 eram 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 em 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 lembrou 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 regem 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, toda a comunidade esperava 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 aumentar a garantia do direito à liberdade e à segurança dos cidadãos. Contudo, pôs 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 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, visto entender 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, às instalações, às polícias e suas instalações, aos efectivos e aos 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. Helena Santo questionou 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 poderem estar 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”¹¹⁹. 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 restantes 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.

¹¹⁹ Cfr. Intervenção do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, Matos Fernandes, *in* DAR, 03 de Julho de 1996, I.ª série, Número 90, página 3080.

Sobre as garantias do direito de defesa, o Governo acreditava 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 que elaborara 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, nas demais zonas 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”¹²⁰. Assim, processos complexos de comarcas pequenas e distantes seriam acompanhados e resolvidos com certa celeridade por equipas que prestariam assessoria pontualmente. O deputado 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 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 com 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 e 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 Garantias¹²¹, o fundamento legal para a Proposta de Lei n.º 18/VII era a 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

¹²⁰ Cfr. Intervenção do Deputado Guilherme Silva, *in* DAR, 03 de Julho de 1996, I.ª Série, Número 90, página 3083.

¹²¹ 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.

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 contém 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 de 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 dos turnos dos magistrados, à excepção do regime holandês.

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

Em 21 de Setembro de 1996 foi 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”¹²². 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, tendo também aumentado, com um juiz mais, 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”¹²³. 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.

¹²² Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 173/96, de 21 de Setembro.

¹²³ Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 110/98, de 24 de Abril.

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 gestor

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 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 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”¹²⁴.

Quanto às alterações introduzidas pela nova lei, logo no primeiro capítulo é detectada a preocupação em conseguir um consenso entre os vários operadores judiciários.

Uma novidade da lei consistia na previsão da figura dos assessores, não só para os tribunais superiores, mas também para os tribunais de 1ª instância, quando o serviço o justificasse, quer junto dos juízes, quer junto dos magistrados do Ministério Público. 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

¹²⁴ 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 tal implique uma grande reestruturação; 2) uma

tribunais de primeiro acesso e de acesso final. Foi avançada a possibilidade de aumentar o número de tribunais da 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 das normas, reduziu-se para 3/4 o número de juízes necessário para se poderem efectuar as sessões plenas (antes eram 4/5) e introduziram 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 da Magistratura designar juízes para o STJ, quando o serviço o justificasse, ficando estes numa situação de além do quadro até ocuparem as vagas que lhes competiam.

No que respeita aos tribunais da Relação, foram introduzidas as categorias de agentes do Ministério Público que deveriam estar representadas, o mesmo acontecendo com o quadro de juízes, ficando os respectivos Conselhos 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 outra 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, em juízos ou em varas onde se verificasse ausência de juízes ou nos quais o volume de serviço o exigisse.

vez que os fenómenos são de “natureza interdisciplinar”, é necessário efectuar diagnósticos e encontrar soluções que incorporem contributos das diferentes áreas científicas.

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 Ministério Público, 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 da manutenção dos equipamentos e dos serviços do tribunal. Quanto aos tribunais, a LOFTJ terminou 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 capítulo próprio e foram especificadas as suas competências e o seu horário de funcionamento. Neste mesmo capítulo surgia uma secção relativa ao registo e ao arquivo, bem como 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 pôr fim às 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 Ministério Público.

4.3.2. A exposição de motivos da nova LOFTJ de 1999

O XIII Governo Constitucional apresentou, em 12 de Junho de 1998, a Proposta de Lei n.º 182/VII¹²⁵. Com essa Proposta de Lei, o Governo pretendia dar um passo mais no cumprimento do seu Programa. À Lei de Organização e Funcionamento 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.

¹²⁵ Cfr. DAR, IIª série-A, n.º 59, de 12 de Junho de 1998, págs. 1277 a 1299.

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 as lacunas que apresentava.

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

A grande inovação da Lei de Organização e Funcionamento 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.

O argumento de 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 baixo do que nos restantes tribunais de 1ª instância. Ora, não era vantajoso fazer entrar nesses tribunais maior número de processos, o 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”¹²⁶.

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 extinguíam.

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”¹²⁷. Com o fim de libertar o maior número possível de juizes dos tribunais de comarca como adjuntos, a Proposta instituiu, pela primeira vez, a “dupla corregedoria”, medida reclamada há décadas.

Deste modo, os tribunais colectivos seriam constituídos por dois juizes 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 juizes 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).

Assim, fez-se coincidir a intervenção do tribunal colectivo com a competência atribuída ao juiz presidente para elaborar as decisões finais,

¹²⁶ 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.

¹²⁷ 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.

eliminando-se a possibilidade de intervenção do colectivo apenas para julgar a matéria de facto.

A LOFTJ rompeu com o anterior sistema, designadamente com as 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 competência 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, 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, tendo sido retiradas competências ao plenário das secções criminais, passando o ser mais célere o julgamento em qualquer das secções; quanto aos tribunais da Relação, apesar de não haver a intenção de criar novos distritos judiciais, a previsão 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 Ministério Público 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 por ausências prolongadas. Desta forma, o legislador combateria uma das causas mais frequentes dos atrasos nos tribunais.

A sétima alteração proposta era referente à 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 metropolitanas 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 coincidisse com um domingo¹²⁸. 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 que aquele tipo de processos preenche a parcela mais significativa da actividade dos tribunais de turno”¹²⁹.

A Proposta de Lei n.º 182/VII previa, ainda, que lei própria regularia o julgamento, com intervenção de juizes 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 propositadamente¹³⁰, pois seria preferível que fossem implementados por lei própria.

Uma medida mencionada na Proposta e não usual, era a inclusão, na LOFTJ, das normas fundamentais de organização das secretarias judiciais. Por fim, era referido qual a possível colocação dos juizes dos Tribunais de Círculo extintos e os requisitos de provimento de juizes de círculo e de outros equiparados para fins remuneratórios.

4.3.3. O debate político acerca da nova LOFTJ 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 1998¹³¹. O Ministro da Justiça, Vera Jardim, referiu que a Proposta de Lei se integrava no

¹²⁸ Cfr. DAR, IIª série-A, n.º 59, de 12 de Junho de 1996, pág. 1279.

¹²⁹ Cfr. DAR, IIª série-A, n.º 59, de 12 de Junho de 1996, pág. 1279.

¹³⁰ Relembramos que a possibilidade da criação de julgados de paz fora inserida na revisão da CRP de 1992, artigo 209º, n.º 2.

¹³¹ Cfr. DAR, Iª série, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, págs. 56 a 78.

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 com a instalação de novos juízos de pequena instância cível e de novos juízos cíveis e com “a efectiva instalação de varas cíveis, tudo se traduzindo num enorme reforço de capacidades da jurisdição cível”¹³².

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 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 criado 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 1992 e 1995. Para além de grandes obras de melhoramento em alguns tribunais, seriam inaugurados novos Palácios da Justiça em várias localidades, assim como realizada uma operação de libertação de espaços, com a saída de serviços de conservatórias em alguns tribunais. Vera Jardim referiu, ainda, que o reforço do número de magistrados judiciais e do Ministério Público, 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

¹³² CFR. DAR, Iª série, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 57.

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 novos princípios 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 LOFTJ 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 sua 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 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”¹³³. 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”¹³⁴.

¹³³ Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 58.

¹³⁴ Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 58.

Com a instituição da dupla corregedoria, o Governo acreditava que seriam libertados juizes 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 juizes adicionais, para responder ao aumento de processos, decorrendo na comarca a sua preparação para julgamento, e este com a intervenção dos dois juizes 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 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 juizes efectivos e auxiliares que já o compunham, evitando, assim, a reunião do plenário de juizes, de funcionamento difícil. Outra medida era o julgamento nas secções passar a ser efectuado por três juizes, também com o fim de simplificar uma intervenção de todos os juizes da secção. A Proposta previa, ainda, o fim do recurso a juizes auxiliares no Supremo Tribunal de Justiça, pois tal não era visto como compatível com a

dignidade do tribunal em questão. Assim, 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 Ministério Público, 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”¹³⁵.

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, também integrada e servida pela autonomia do Ministério Público seria uma “subversão de princípios constitucionais”¹³⁶. 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”, questionando 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”¹³⁷.

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 são «alguma coisa» que não é vara mas

¹³⁵ Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 62.

¹³⁶ 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 Ministério Público constitui um instrumento fundamental da independência do poder judicial.

¹³⁷ Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 60.

que disso se aproxima e, portanto, em alguns casos será preciso criar varas”¹³⁸.

O deputado José Magalhães, do PS, lembrou 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”¹³⁹. 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”¹⁴⁰. 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 que 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 Juizes Portugueses, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e da Ordem dos Advogados,

¹³⁸ Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 61.

¹³⁹ Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 62.

¹⁴⁰ Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 62.

sobre as matérias em discussão. De seguida, a deputada referiu que o PCP concordava com a extinção dos Tribunais de Círculo, já que se havia manifestado 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 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”¹⁴¹, 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.

¹⁴¹ Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 66.

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”¹⁴². 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 entusiasmo de pessoas e entidades mais representativas da magistratura judicial, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados e dos oficiais de justiça”¹⁴³. 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”¹⁴⁴. 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

¹⁴² Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 67.

¹⁴³ Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 68.

¹⁴⁴ Cfr. DAR, n.º 2, de 18 de Setembro de 1998, pág. 70.

temporal dos juizes 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 Sarmiento, deputado do PS, recordou que no debate sobre a LOFTJ 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 Sarmiento referiu que, contudo, a criação dos Tribunais de Círculo havia implicado ainda mais perversidades, pois, para além dos conflitos de competência responsáveis pela 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 Sarmiento, 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 Juizes 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 juizes 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 Sarmiento, 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 Sarmiento 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 Ministério Público, para combater a vacatura de lugares, responsável também pela morosidade processual¹⁴⁵.

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 informação¹⁴⁶.

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/VII¹⁴⁷. 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

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ Cfr. DR, Iª série-B, de 4 de Dezembro de 1998 (6690-6692).

¹⁴⁷ Cfr. DAR, Iª série, n.º 29, de 18 de Dezembro de 1998, pág. 1096.

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 a 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 Ministério Público 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 Ministério Público foram colocados 12 assessores. Nos tribunais judiciais de 1ª instância, junto dos magistrados judiciais foram colocados 40 assessores, e 18 junto dos magistrados do Ministério Público desses tribunais. Posteriormente, foi publicado aviso de abertura do concurso para ingresso no curso de formação de assessores¹⁴⁸.

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 permitirem, 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 seria 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.

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

¹⁴⁸ No Centro de Estudos Judiciários, decorreu até Dezembro de 1999, 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.

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 nas quais 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”¹⁴⁹.

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 judiciais¹⁵⁰.

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.

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

¹⁴⁹ Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio.

¹⁵⁰ Apenas o Tribunal da Relação de Guimarães foi instalado.

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 três novos tribunais, de 17 juízos e de oito 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”¹⁵¹ 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 a 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 Costa¹⁵² 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

¹⁵¹ “Passo a passo” foi o título de um artigo de António Costa publicado no Diário de Notícias, no qual enunciava as prioridades da sua política para o Ministério da Justiça.

em cinco domínios fundamentais¹⁵³: 1) o estímulo do recurso a meios extrajudiciais de composição de conflitos; 2) o reforço de infra-estruturas de meios materiais e humanos (tribunais, rede informática, quadro das magistraturas, quadro de oficiais de justiça e quadro de assessores 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”¹⁵⁴ que visavam conferir uma maior celeridade à justiça criminal e cível¹⁵⁵.

De referir apenas que, no âmbito da reforma da lei orgânica do Ministério da Justiça (a última datava de 1972), os quatro objectivos

¹⁵² Para secretários de Estado foram nomeados Eduardo Cabrita e Diogo Lacerda.

¹⁵³ 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.

¹⁵⁴ A avaliação das “onze medidas” foi entretanto elaborada pelo Observatório Permanente da Justiça (Santos, 2001).

¹⁵⁵ 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.

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 uma 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 judicial¹⁵⁶. Destacam-se, entre as várias novidades da lei orgânica: a criação do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento; a Inspeção Geral dos Serviços de Justiça, que abrange a Direcção-Geral de 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.

¹⁵⁶ Sobre a gestão dos tribunais numa perspectiva comparada, ver o relatório do OPJ (Gomes, 2001).

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. Estava também 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”¹⁵⁷.

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

¹⁵⁷ Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 189/2001, de 25 de Junho.

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 tribunal¹⁵⁸.

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 decorrentes 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 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.

¹⁵⁸ Sobre os administradores dos tribunais ver os relatórios do OPJ (Gomes, 2001; Pedroso, Trincão e Dias, 2001).

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 nove nas do Porto; seriam nomeados 13 juízes afectos à instrução criminal e seriam, ainda, nomeados cinco 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 nove juízos antes existentes, tendo sido instalados quatro 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 LOFTJ¹⁵⁹.

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 Gaia¹⁶⁰.

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 do 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

¹⁵⁹ Pela Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho, foi ainda reformulada a organização judiciária tributária.

tomadas medidas excepcionais para combater tais pendências, designadamente a conversão dos 17 juízos cíveis de Lisboa e dos nove do Porto em varas cíveis e a criação e instalação de 10 juízos cíveis em Lisboa e de quatro no Porto. Estas medidas conduziram à 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 o legislador procedeu 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 referiam que com “uma excessiva distribuição anula, em muitos casos aliada a uma pendência acumulada, de milhares de processos”, pelo que, a par das medidas

¹⁶⁰ Para mais informação sobre os julgados de paz, conferir o relatório do OPJ (Pedroso, Trincão e Dias, 2001).

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”¹⁶¹.

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 de 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. Os estatutos dos juízes e dos magistrados do Ministério Público

A análise dos estatutos relativos a ambas as magistraturas foi, igualmente, realizada com bastante pormenor. No entanto, para não enunciar exaustivamente as mudanças que ocorreram nestes três períodos, vamos apenas elencar as principais conclusões a que chegámos. Estas conclusões, resultantes da análise das leis, permite-nos reforçar os argumentos dos próximos capítulos no que respeita ao funcionamento dos Conselhos

¹⁶¹ Sobre os assistentes judiciais ver os relatórios do OPJ (Gomes, 2001; Pedroso, Trincão e Dias, 2001).

Superiores. A opção de apresentar apenas as conclusões deve-se, principalmente, à constatação de que as alterações em termos de funcionamento e de articulação com a organização judiciária foram relativamente reduzidas. Pelo contrário, as principais alterações verificaram-se ao nível dos direitos e privilégios. Além disso, como iremos analisar em pormenor a evolução dos Conselhos Superiores desde 1974, as mudanças ocorridas nestas leis serão tidas em consideração.

A sucessão das leis, como referimos atrás, sem uma ordem aparente, pode esconder estratégias não evidentes à primeira vista, relativamente a algumas das preocupações e intenções que estão por detrás dos objectivos enunciados pelo poder político, em especial na revisão dos estatutos das magistraturas. Por um lado, verificou-se uma intervenção minimalista no âmbito da organização das magistraturas, das suas funções e dos mecanismos de responsabilização (embora neste ultimo domínio tenha havido uma preocupação em aperfeiçoar o sistema). Por outro lado, observa-se uma intervenção maximalista nos capítulos referentes aos direitos e regalias das magistraturas, seja no exercício das suas funções nos tribunais, seja mesmo na situação de reforma¹⁶². Esta estratégia insere-se na consagração do famoso *princípio do paralelismo* entre as duas magistraturas. O que se observa, no âmbito deste princípio, é o constante elevar da fasquia dos direitos e garantias, enquanto que os deveres, responsabilidades e obrigações se mantêm bastante mais estáveis. Deste modo, a aprovação de um novo estatuto, independentemente da magistratura, implica o aumento dos direitos e regalias, prevendo-se que, devido ao referido princípio, estes serão rapidamente extensíveis à outra magistratura. Esta situação leva-nos a considerar a distinção usada por Robert Merton (1970) entre *função manifesta* e *função latente*. Existe uma intenção *manifesta* em aperfeiçoar o sistema judicial e o funcionamento dos tribunais, mas de forma *latente* encontra-se o objectivo de

¹⁶² Como exemplo desta prática, veja-se o Decreto-Lei n.º 274/78, de 6 de Setembro, publicado depois dos estatutos e leis orgânicas apenas para conceder aos magistrados judiciais e do Ministério Público o direito a utilizar os transportes colectivos gratuitamente, segundo as categorias e as zonas territoriais.

e elevar o nível das regalias e dos direitos que os magistrados usufruem. Ambas se completam, e uma não avançaria sem a outra.

A duplicação de legislação relativa às duas magistraturas obriga-nos a questionar se o princípio do paralelismo, face a esta estratégia, não deveria desembocar num único estatuto que contemplasse as diferenças existentes entre as duas magistraturas mas que aplicasse a ambas as disposições que demonstrassem ser comuns¹⁶³. Evidentemente, esta opção implicaria um maior esforço de negociação e de consensualização, mas também permitiria ladear este aparente “conflito” entre magistraturas, do qual ambas tem beneficiado. A adopção de uma estratégia com este perfil unitário permitiria compreender melhor o sistema e obrigaria a uma maior articulação das magistraturas, como, por exemplo, na harmonização do período em que se realizam os movimentos de magistrados, por forma a interferir o mínimo possível no funcionamento dos tribunais. Um exemplo desta estratégia observa-se nas disposições inseridas na última Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais referentes às equiparações profissionais e níveis remuneratórios, as quais deviam apenas ter sido incluídas nos Estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público. Mas como o primeiro só foi aprovado depois e o segundo foi publicado antes, optou-se por inserir nesta lei dos tribunais as questões da equiparação a Juiz de Círculo, entretanto extinto, nomeadamente dos magistrados a exercerem funções nos tribunais especializados, aplicando-se esta disposição aos magistrados do Ministério Público pela nomeação de, pelo menos, um Procurador para cada um destes tribunais.

Evidentemente, esta opção originou o intitulado “engordamento” das categorias intermédias das magistraturas. Este “engordamento”, segundo a designação utilizada por Pedro Coutinho de Magalhães (1999), verificou-se

¹⁶³ Actualmente, começa-se a observar, por parte de ambas as magistraturas, posições que vão no sentido de um modelo de interpenetração das carreiras (principalmente por magistrados do Ministério Público), ou mesmo na fusão das duas magistraturas, à imagem do que sucede em Itália. Ver, entre outros, Maia Costa (1999), Costa (1999), Almeida Santos (1998) ou Lúcio (1999). Almeida Santos afirma mesmo que: “(...) por isso me questiono sobre se terá sido tão auspicioso, como julguei que era, o modelo da total separação das magistraturas. Não me bati por ele para as ver, não apenas separadas, mas distantes, quando não opostas” (1998: 15).

igualmente nos tribunais superiores, sendo exemplificativo o caso do Supremo Tribunal de Justiça, com a instituição dos juízes além do quadro¹⁶⁴. Não havendo formas alternativas de compensação pela progressão na carreira, sem subir de categoria de tribunal, o desbloqueio tem-se verificado ao nível do alargamento dos quadros superiores, originando, não só um empolamento artificial das necessidades, mas também um esvaziamento dos tribunais de 1ª instância, aqueles que mais problemas sentem com o avolumar dos processos. Isto ocorre porque não se garantiu, quer uma fase transitória, quer a rápida substituição dos magistrados entretanto promovidos. Este recente “engordamento” foi conseguido pela geração do pós-25 de Abril, líder das grandes reformas introduzidas, mas que se encontrava bloqueada. No entanto, quem mais sofrerá a curto e a médio prazo serão as novas gerações de magistrados, para as quais a progressão na carreira, com o actual sistema, será um horizonte de longo prazo.

¹⁶⁴ Entre 1992 e 2002, o número de juízes-conselheiros passou de 45 para 72 (em 2000 eram 83 mas entretanto jubilaram-se alguns), excluindo-se os juízes além do quadro.

Capítulo 5

Órgãos de Controlo Interno: os Conselhos Superiores em Portugal

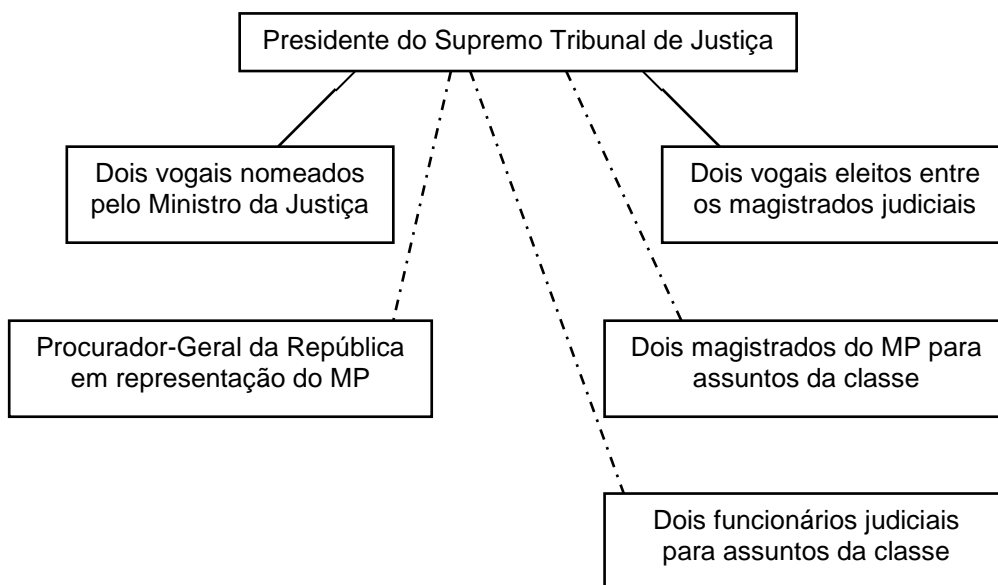
Neste capítulo vamos abordar os órgãos de controlo e de fiscalização das magistraturas em Portugal. Começamos com uma apresentação de cariz mais histórico sobre o papel destes órgãos durante o Estado Novo, apresentando, de seguida, o Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público, na sua evolução desde 1974 (numa perspectiva mais legalista). Posteriormente, examinaremos o desempenho dos Conselhos Superiores em Portugal, recorrendo para tal aos dados estatísticos disponíveis e procurando contextualizar as questões que se levantam ao seu modo de funcionamento.

1. O Conselho Superior Judiciário durante o Estado Novo

O órgão superior do poder judicial, no Estado Novo, era o Conselho Superior Judiciário, que estava encarregado de gerir os assuntos referentes a todos os magistrados ou funcionários ligados ao sistema judicial. Embora só nos debrucemos aqui sobre o século XX, a existência de um órgão superior do poder judicial é muito mais antiga. Já a estrutura judicial implementada por D. João II, considerada exemplar para a época (1481-1495), compreendia, embora na sua dependência, “(...) o Desembargo do Paço: um Conselho de Justiça, que administra todos os outros tribunais, nomeia juizes, corregedores e desembargadores. É o órgão superior do sistema judicial” (Lopes, 2000: 260). “Em 1892, foi criado um conselho disciplinar da magistratura e, em 1901, uma instância consultiva junto do Ministro da Justiça, o Conselho Superior Judiciário” (Miranda, 1999a: 257). Em 1901 foi, igualmente, criado o Supremo Conselho da Magistratura do Ministério Público (Rodrigues, 1999c: 56). Posteriormente, em 1912, as funções de gestão e disciplina relativas à magistratura judicial ficaram concentrados no Conselho Superior da

Magistratura Judicial (Rodrigues, 1999a: 230), reunindo, a partir de 1921, as competências relativas aos juízes e ao Ministério Público.

Figura 4
Conselho Superior Judiciário de 1926



A composição do Conselho Superior Judiciário, segundo o Decreto-Lei n.º 11.751, de 23 de Junho de 1926, incluía o presidente do Supremo Tribunal de Justiça, dois vogais nomeados pelo Ministro da Justiça e dois vogais eleitos pela magistratura judicial. Quando os assuntos se referiam ao Ministério Público ou aos funcionários, estes elegiam dois vogais para os representarem. Já o desempenho das funções do Ministério Público junto deste órgão competia ao Procurador-Geral da República ou a quem legalmente o substituísse. Esta lei visava tentar estabelecer uma composição mista, procurando, igualmente, “acalmar” as sucessivas alterações produzidas durante a I República, que ora optavam por um sistema de eleição, ora enveredavam pela nomeação governamental. Este sistema misto, promovido pelo então Ministro da Justiça Manuel Rodrigues, visava atingir, segundo o preâmbulo da lei, “(...) a independência do Poder Judicial [que] não tem

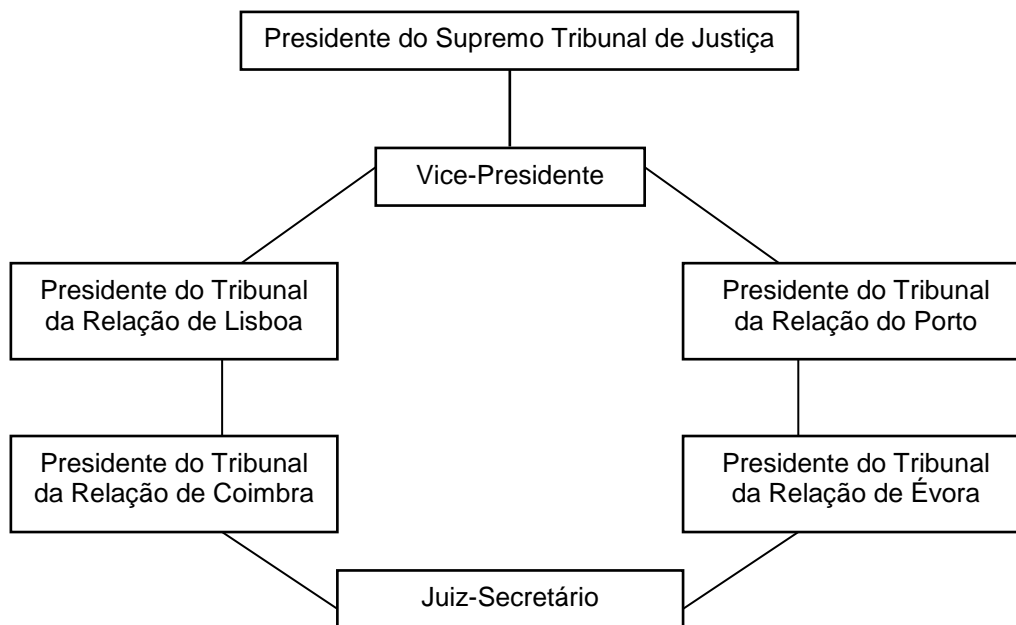
passado até hoje, de facto, de uma velha e ardente aspiração nacional” (in Ferreira e Figueiredo, 1974: 25). As competências deste órgão, segundo Cunha Rodrigues (1999a: 230), viriam a abranger toda a área de gestão e de funcionamento dos tribunais.

Em 1932 (Decreto-Lei n.º 21.485, de 20 de Julho), o Governo optou pelo sistema de nomeação de todos os vogais e o facto de serem nomeados apenas juízes não era sinónimo de independência (Ferreira, 1974: 26), antes pelo contrário, reforçava o autoritarismo e a dependência em relação ao aparelho estatal, em consonância com o regime político da época. Barbosa de Magalhães aludia, em 1937, no prefácio do Estatuto dos Magistrados Judiciais, à “(...) «meia independência» com que o poder judicial ficou logo após as primeiras reformas e «à investida» subsequente, em que foram sendo retiradas todas as prerrogativas de representação e decisão que a magistratura detinha” (Rodrigues, 1999a: 230).

Posteriormente, o Estatuto Judiciário de 1944, assim como o de 1962, mantiveram com ligeiras diferenças a orgânica e as funções do Conselho Superior Judiciário, chegando este a 1974 com a seguinte composição: o Presidente do STJ, um Vice-Presidente, os quatro presidentes das Relações como vogais e um secretário juiz de Direito (todos nomeados pelo Governo)¹⁶⁵. Como refere Afonso, em relação a esta última constituição, “(...) as suas atribuições eram meramente informativas e consultivas do Ministério da Justiça, encontrando-se toda a sua actividade subordinada directa ou indirectamente ao poder tutelar do executivo” (1995: 140). A partir de 1945 o Ministro da Justiça era também o responsável pelas colocações dos magistrados, depois de ouvido o Conselho Superior Judiciário.

¹⁶⁵ O Ministro da Justiça preenchia também metade das vagas que ocorressem no Supremo Tribunal de Justiça, donde eram escolhidos os quatro presidentes dos tribunais de Relação (Costa, 1998: 178).

Figura 5
Conselho Superior Judiciário de 1974



Segundo Flávio Ferreira e Joaquim Figueiredo, no que se refere aos juízes¹⁶⁶, este era um sistema que favorecia “(...) o carreirismo profissional, o quietismo conformista e a permeabilidade política dos juízes; sendo todos eles factores psicologicamente desagregadores da independência real da magistratura judicial” (1974: 34). E nem as garantias legais existentes, preconizadas nos princípios de independência, de irresponsabilidade e de inamovibilidade salvaguardaram o poder judicial da influência do poder político. Ou, como refere Gonçalves da Costa, “(...) na prática, comprometia-se, com intromissões do poder executivo na esfera do poder judicial, designadamente por intermédio do Ministro da Justiça, a independência institucional e efectiva da referida magistratura” (1998: 178).

¹⁶⁶ O Ministério Público era, assumidamente, dependente do Governo.

Com o Estatuto Judiciário de 1962, voltou-se a criar, no âmbito da Procuradoria-Geral da República, o Conselho Superior do Ministério Público¹⁶⁷, com as seguintes competências: “apreciar o mérito dos magistrados do Ministério Público e exercer sobre eles a jurisdição disciplinar, colaborar com o Ministro da Justiça na orientação superior e no aperfeiçoamento das instituições do Ministério Público e coordenar superiormente as atribuições desta magistratura” (Procuradoria-Geral da República). Tal órgão era constituído, apenas, pelo Procurador-Geral da República e pelos seus adjuntos no STJ e nas Relações. Refira-se, contudo, que estas competências estavam duplamente limitadas, quer pela dependência do órgão perante o Ministro da Justiça (que nomeava o Procurador-Geral e os quadros superiores do Ministério Público), quer pela predominância do Conselho Superior Judiciário (igualmente controlado pelo Ministro da Justiça). A concentração de poderes do Ministério Público na pessoa do Ministro da Justiça era, assim, um facto. O Estatuto Judiciário de 1962, ao conferir ao Ministro da Justiça, de forma clara e inequívoca, os poderes que hoje são atribuídos ao CSMP, para além de outras prerrogativas, determinava um controlo quase absoluto sobre o Ministério Público, “(...) assegurado pelo critério de confiança que presidia às nomeações e aos provimentos” (Rodrigues, 1995: 16).

Deste modo, quer o Conselho Superior Judiciário, quer o Conselho Superior do Ministério Público, mas fundamentalmente o primeiro, serviam para legitimar a intervenção dos poderes políticos na esfera do poder judicial. Por conseguinte, o poder judicial encontrava-se desprovido de verdadeiro “poder”. E os princípios de independência e de inamovibilidade dos magistrados, constitucionalmente inscritos, não eram mais do que simples retoques de cosméticas, facilmente ultrapassáveis ou contornáveis pelo poder político, através das nomeações e das competências do executivo sobre os órgãos judiciários. Junta-se, ainda, o facto dos poderes políticos se terem apressado, no Estatuto Judiciário de 1927, a incluir o princípio da responsabilidade dos

¹⁶⁷ Data de 1901, ainda no período monárquico, a criação do Supremo Conselho da Magistratura do Ministério Público, renomeado, em 1918, já no período Republicano, Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público (Decreto-Lei n.º 4.172, de 30 de Abril).

magistrados, especialmente os juízes, consagrando a “(...) possibilidade de serem responsabilizados civil, criminal e disciplinarmente pelos actos praticados no exercício das suas funções, nos termos das leis e pela forma nelas declarada” (Procuradoria-Geral da República). Isto, ao invés do que resultava da Constituição de 1911, fundadora do período democrático da I República.

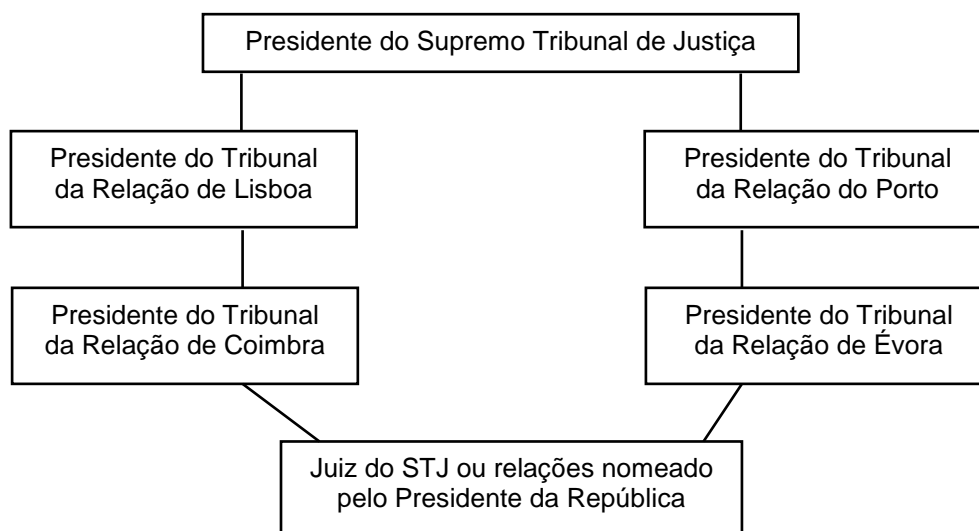
2. Os Conselhos Superiores no pós-25 de Abril de 1974

Após o fervor do período revolucionário, com a aprovação e a implementação de algumas medidas para assegurar o exercício da justiça com independência e garantir uma transição democrática e pacífica aos seus agentes, desenvolveu-se um conjunto de reformas nas várias vertentes da organização judiciária.

No que se refere ao Conselho Superior Judiciário, o Movimento das Forças Armadas, para além de introduzir algumas medidas de curto prazo, de modo a assegurar a independência judicial e a extinguir de imediato os tribunais especiais, estabeleceu provisoriamente, pelo Decreto-Lei n.º 261/74, que a maioria dos seus membros passe a ser eleita. A composição incluía, assim, o Presidente do STJ, os presidentes das relações e um juiz do STJ ou das relações nomeado pelo Presidente da República. A configuração escolhida privilegiou uma composição de autogoverno, visto que os membros eram todos juízes, salvo a presença de quatro funcionários judiciais sempre que fossem discutidas matérias que lhes dissessem directamente respeito. Optou-se, igualmente, por uma composição que garantisse uma independência efectiva e uma base electiva quase total, porque mesmo os presidentes das Relações e o presidente do Supremo eram eleitos para os seus cargos¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Este diploma, no meio do fervor revolucionário, proíbe as promoções de magistrados judiciais por mérito e permite a liberdade de associação a magistrados e a funcionários. Estimula, ainda, a criação de comissões de reforma judiciária nas várias instâncias e nos vários tribunais, com o objectivo de elaborar e de sistematizar as críticas ao regime vigente, bem

Figura 6
Conselho Superior Judiciário no Pós-25 de Abril



O MFA procurou, deste modo, assegurar uma transição pacífica no sistema judicial, até porque as prioridades eram mais de ordem política, económica e social, com o objectivo de não hostilizar uma classe tendencialmente corporativa que, por via legal, poderia obstaculizar todo o processo revolucionário em curso (o famoso PREC¹⁶⁹). Por outro lado, tendo obtido algumas prerrogativas do poder político de modo a exercerem a sua função sem grandes limitações ou confrontações político-ideológicas, os agentes judiciais procuraram passar “despercebidos” nesta fase turbulenta da sociedade portuguesa, tendo consciência de que a memória recente dos acontecimentos não lhes era favorável. Contra esta “omissão” propositada do sistema judicial neste período de transição, insurgiram-se alguns dos membros mais jovens das magistraturas, em especial do Ministério Público, que estavam mais politizados por outras lutas, que não só as de revalorização profissional.

É com a promulgação da Constituição da República, em 2 de Abril de 1976, que se institui a separação entre a magistratura judicial e a do Ministério

como a sugestão de medidas que contribuam para a democratização e para a eficácia da justiça. Os relatórios produzidos eram enviados para o Ministro da Justiça.

Público, com a conseqüente substituição do CSJ pelo Conselho Superior da Magistratura, em relação aos magistrados judiciais (artigo 223.º da CRP de 1976), a reformulação do Conselho Superior do Ministério Público, em relação aos magistrados do Ministério Público. As suas composições e competências são, também, redefinidas. Os Conselhos Superiores tornam-se responsáveis pelas nomeações, pelas colocações, pelas promoções e pelo exercício da acção disciplinar (no Ministério Público só uns anos mais tarde). A Constituição, ao acolher os princípios da inamovibilidade e da irresponsabilidade pelas decisões judiciais corta, assim, o cordão umbilical com o passado. A aprovação da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (n.º 82/77, de 6 de Dezembro), ao estabelecer que a independência dos tribunais judiciais se sustenta no autogoverno da magistratura judicial (artigo 3.º, n.º 2), vem reforçar a existência de um órgão que desempenhe essas mesmas funções: o Conselho Superior da Magistratura.

Observa-se, entretanto, que os Conselhos Superiores não são órgãos superiores do poder judicial, porque não asseguram a independência dos tribunais. São, nas palavras de Jorge Miranda (1999a: 34), entidades públicas administrativas independentes, visto exercerem apenas funções administrativas e não funções jurisdicionais. Na prática, face à predominância de magistrados, ao longo dos tempos, estes órgãos têm sido vistos como corporativos, ficando o princípio de legitimidade democrática, conferido pela presença de membros nomeados por outros órgãos políticos, bastante limitado na sua aplicação ou eficácia.

3. Os Conselhos Superiores na Constituição da República

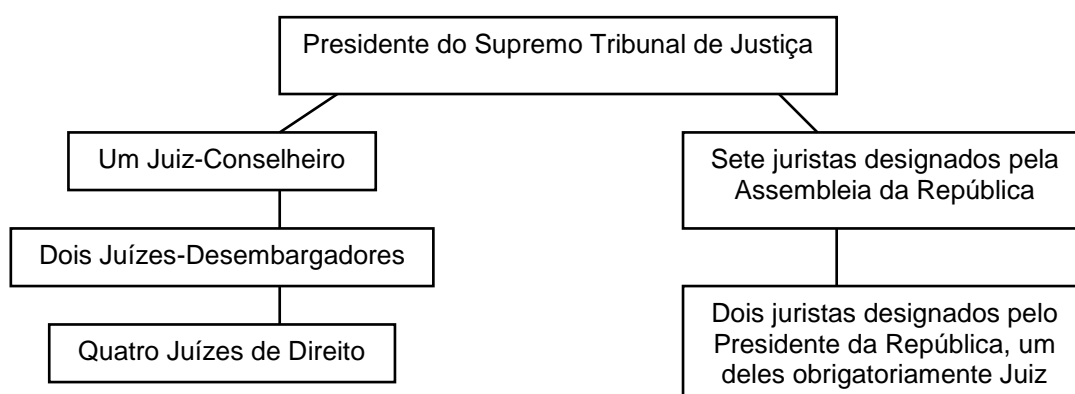
A aprovação da Constituição de 1976 vem clarificar a posição do poder judicial dentro da esfera estatal, bem como delimitar as condições em que os magistrados, judiciais e do Ministério Público, podem exercer as suas funções. Importante, neste sentido, e como já referimos atrás, é a consagração dos

¹⁶⁹ Processo Revolucionário Em Curso.

princípios de irresponsabilidade e de inamovibilidade, os quais começam a ser bastante questionados.

Em relação à constitucionalização destes órgãos, apenas o Conselho Superior da Magistratura vai ter direito a ser inscrito na Constituição, discriminando-se as suas principais competências, que se vão mantendo constantes no essencial. O artigo 222.º faz a primeira referência ao CSM, ao estabelecer que os juizes não podem ser nomeados sem o consentimento deste órgão. Logo no artigo seguinte, estipula-se que o CSM deve incluir, na sua composição, juizes eleitos entre si, mas sem clarificar a representatividade dos vários membros, face à sua proveniência. Essa incumbência ficou para a regulamentação no Estatuto dos Magistrados Judiciais, que só veio a surgir em finais de 1977. No n.º 2 deste artigo vêm referidas as competências do órgão em causa, designadamente a nomeação, colocação, transferência e promoção dos juizes, bem como o exercício da acção disciplinar.

Figura 7
Conselho Superior da Magistratura em 1982



A primeira revisão constitucional, em 1982, vem introduzir algumas alterações em relação ao CSM. A principal, para além de uma maior discriminação das suas competências, refere-se à composição, que passa a ter uma norma própria (artigo 223.º). Como os vogais nomeados ou designados

eram provenientes de outros órgãos de soberania, designadamente da Assembleia da República e do Presidente da República, foram igualmente inseridos no artigo referente às suas competências. No caso da Assembleia da República, a eleição, por maioria de dois terços, de sete vogais, e no caso do Presidente da República, a designação de dois vogais, sendo um deles obrigatoriamente juiz.

Enquanto a revisão de 1989 pouco afectou as disposições relativas ao poder judicial, a revisão constitucional de 1992 introduziu algumas ligeiras alterações relacionadas com os tribunais administrativos e fiscais, assumindo-se a sua constitucionalização. Deste modo, a Constituição previu o surgimento, entretanto concretizado, de um Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais com competências idênticas às do Conselho Superior da Magistratura, mas apenas referente aos juízes daqueles tribunais. Este Conselho passa, inclusive, a ganhar ascendente em relação ao CSM no que se refere ao recrutamento de juízes dos tribunais judiciais para os tribunais administrativos e fiscais, limitando-o apenas, e por cordialidade, ao *timing* mais oportuno proposto pelo CSM, visto que as competências do primeiro prevalecem sobre as do segundo, em algumas matérias.

A revisão constitucional de 1997 veio, no tocante apenas ao CSM, alterar uma pequena disposição no conteúdo do agora artigo 218.º, alínea a), referente à composição, foi todavia suficiente para gerar um grande conflito institucional. A alteração reside em o Presidente da República deixar de estar obrigado a designar um juiz, entre os dois vogais que lhe compete nomear, facto que possibilita a alteração da correlação de forças dentro deste órgão, por “abrir caminho” a uma eventual maioria de membros não magistrados.

No que respeita ao Conselho Superior do Ministério Público, a sua inserção na Constituição ocorre apenas com a revisão de 1992, mesmo assim sem estipular a sua composição, remetida para o respectivo Estatuto do Ministério Público, sendo por isso muito mais volátil e fácil de alterar. No entanto, as suas competências são atribuídas à Procuradoria-Geral da República (artigo 221.º, n.º 4). O artigo 222.º refere apenas que o CSMP é um

órgão integrado na Procuradoria-Geral da República, sendo composto por elementos eleitos entre os magistrados do Ministério Público e por membros designados pela Assembleia da República (de acordo com a Lei n.º 23/92, referente à autonomia do Ministério Público, inscreveu-se a designação de cinco membros por parte da Assembleia da República, para além da redução de três para dois membros nomeados pelo Ministro da Justiça – estes não são referidos na Constituição). Falta, segundo as reivindicações do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), a constitucionalização do Conselho Superior do Ministério Público, à imagem do que já acontece com o Conselho Superior da Magistratura desde 1976. De notar que, a acontecer a sua constitucionalização, isso implicaria uma reformulação da orgânica do Ministério Público (ver Figura 3), conferindo-lhe uma autonomia e o reforço das suas competências em relação à Procuradoria-Geral da República.

Embora a revisão constitucional de 1997 clarifique a posição e competências do Ministério Público, além de limitar o mandato do Procurador-Geral da República a seis anos renováveis uma só vez, o CSMP volta a ficar secundarizado face à Procuradoria-Geral, mantendo-se dependente desta, sem constitucionalizar as suas competências e composição. Este facto originou fortes críticas por parte do Sindicato, que vê nessa omissão a sua secundarização face à magistratura judicial e a manutenção da dependência do CSMP em relação à Procuradoria-Geral da República, tal como era defendida pelo então Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues. Deste modo, a revisão das competências é remetida para lei posterior, que surgiu um ano mais tarde. Assim, as competências do CSMP “confundem-se” com as da Procuradoria-Geral, personificadas no Procurador-Geral da República, reduzindo-se, assim, a autonomia deste órgão, ao contrário do que acontece com o CSM.

3.1. Conselho Superior da Magistratura

A urgência em substituir o antigo Conselho Superior Judiciário, na sequência do estipulado na Constituição da República, originou a publicação

de um primeiro Decreto-Regulamentar (n.º 23-A/77, de 31 de Março) que instituiu provisoriamente o CSM, até que o novo Estatuto fosse aprovado. Antes dessa aprovação, foi publicada a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, que estabeleceu uma composição para o CSM, em que entravam o Presidente do STJ, os quatro presidentes das relações e, como membros eleitos, dois juízes do STJ, seis juízes de direito e quatro funcionários de justiça. No preâmbulo do diploma explica-se que “entre conveniência em temperar a natureza fechada do Conselho e a vantagem em lhe não comprometer a total independência, nesta devia ser colocado o acento tónico” (*in* Rodrigues, 1999a: 227). A nova composição do CSM surgiu nove meses depois, com a aprovação do primeiro Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 85/77, de 13 de Dezembro), tornando-se mista: uma maioria de magistrados judiciais (o Presidente do STJ e os quatro presidentes dos tribunais da Relação, por inerência; dois juízes do STJ e quatro juízes de Direito eleitos entre si), o Presidente da República (que exerce a presidência deste órgão), o Provedor de Justiça e quatro personalidades designadas pela Assembleia da República, num total de 17 membros – 11 magistrados judiciais e 6 não magistrados. Embora os órgãos políticos estivessem representados ao mais alto nível, o grau de potencial corporativismo era bastante elevado, devido à existência de um desnível, quer pelo grande número de magistrados judiciais, quer pelo grande número de inerências (e conseqüente falta de proporcionalidade das várias categorias de juízes).

O CSM passou a ser o órgão encarregado da gestão e da disciplina da magistratura judicial, funções estas que têm vindo a ser reforçadas até aos nossos dias. De seguida, surgiu ainda a necessária regulamentação do CSM (Decreto-Regulamentar n.º 23-A/77, de 31 de Março), que estabeleceu o funcionamento interno deste órgão, nomeadamente as suas competências, a distribuição de processos, os movimentos judiciais, o regulamento disciplinar ou as classificações e inspeções de magistrados, entre outros aspectos. Passados dois meses, surgiu um novo Decreto-Regulamentar (n.º 33/77, de 28

de Maio) que clarificou a delegação de poderes no presidente do CSM e o processo de substituição do Juiz-Secretário.

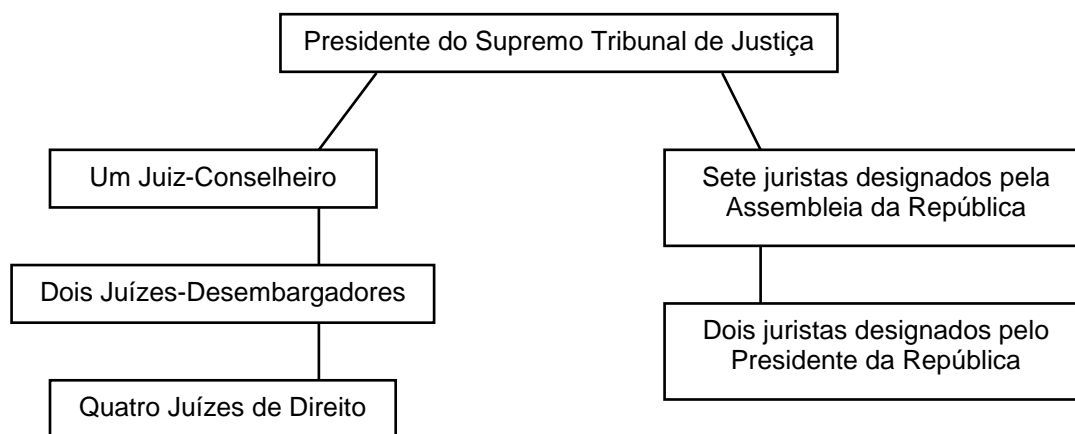
A aprovação do Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 85/77, de 13 de Dezembro) substituiu os anteriores decretos relativos ao CSM, bem como toda a legislação referente aos juízes, em geral. Torna-se, então, o elemento estruturador da carreira de magistrado judicial e o garante, juntamente com a LOTJ e com as disposições inscritas na Constituição, do exercício de funções com independência. Quanto à composição do CSM, optou-se por um elenco de modo a conciliar um autogoverno dos juízes com a necessária transparência e fiscalização democrática, através da presença de membros legitimados eleitoralmente. Existindo uma composição mista, tínhamos como membros natos o Presidente da República, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, os presidentes das relações e o Provedor de Justiça. Os membros eleitos entre si eram dois juízes do Supremo Tribunal de Justiça, seis juízes de direito e quatro funcionários de justiça. Havia, ainda, quatro personalidades designadas pela Assembleia da República. Atingia-se, deste modo, um número de 19 membros, mais os quatro funcionários, sempre que os assuntos o justificassem. O autogoverno era reforçado com os 13 juízes, sendo os restantes seis representativos dos órgãos políticos democráticos.

Com a revisão de 1982, como se viu atrás, ficaram consagradas na Constituição as competências e a composição do CSM¹⁷⁰, passando este a integrar o Presidente do STJ, por inerência de funções, dois membros designados pelo Presidente da República, sendo um deles magistrado judicial, sete membros designados pela Assembleia da República e sete juízes eleitos pelos seus pares, de harmonia com o princípio da proporcionalidade. Esta composição só viria a ser alterada com a revisão de 1997, deixando o Presidente da República de estar obrigado a nomear um magistrado judicial,

¹⁷⁰ Até ao surgimento do Conselho dos Oficiais de Justiça, através da aprovação do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro (Lei Orgânica das Secretarias Regionais e Estatuto dos Funcionários Judiciais), os oficiais de justiça estavam dependentes do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público, exercendo-se, através destes órgãos, as inspeções e a acção disciplinar. Deste modo, quando os assuntos se referiam a estes profissionais, havia oficiais de justiça representados nestes órgãos.

como já referimos. Contudo, embora a primeira alteração da composição date de 1982, foi só com a publicação do Estatuto dos Magistrados Judiciais de 1985 que esta disposição foi aplicada. Quanto à segunda alteração, foram igualmente necessários cerca de dois anos para se verificar a sua inclusão no EMJ, revisto em finais de 1999.

Figura 8
Conselho Superior da Magistratura desde 1997



A composição do CSM, após a revisão constitucional de 1982, obedecia a três regras (Afonso, 1995: 142): uma maioria de membros designados pelos órgãos de soberania eleitos por sufrágio popular (Presidência da República e Assembleia da República); um autogoverno da magistratura, decorrente do facto da maioria dos membros serem juízes; e a entrega da presidência do CSM ao Presidente do STJ, reforçando a posição dos juízes e evitando qualquer tipo de conflitualidade. Assim, havia constitucionalmente, um duplo equilíbrio: por um lado, uma maioria de juízes (nove dos dezassete), ainda que apenas uma minoria (sete) fossem eleitos *inter pares*; e, por outro lado, uma maioria de membros nomeados pelos órgãos de soberania, com a obrigatoriedade do Presidente da República nomear um juiz¹⁷¹. Após 1997,

¹⁷¹ Esta composição mantém-se, contudo, em virtude do Presidente da República ter optado por nomear um magistrado judicial.

estes equilíbrios podem alterar-se, embora para já tudo se mantenha igual. Esta alteração foi justificada pelo Presidente da Assembleia da República, Almeida Santos, no V Congresso dos Juizes Portugueses, em Novembro de 1997, devido às “(...) acusações de laxismo no exercício da acção disciplinar. Fez curso a ideia, certa ou errada, de que juiz não julga juiz, ou só muito relutantemente o faz. E de que critérios de tolerância corporativa se sobrepuseram, vezes demais, a eficazes critérios de exigência, se não de justiça”. Sendo assim, o facto da incerteza se manter suscita diferentes interpretações. Mas a elas voltaremos.

No que concerne às competências do CSM, têm-se mantido relativamente estáveis, registando-se apenas um ligeiro aumento em função das necessidades sentidas. Segundo a sua última revisão, a Constituição da República estipula no artigo 217º as seguintes competências: nomeação, colocação, transferência e promoção dos juizes e o exercício da acção disciplinar. Se a nível das disposições enunciadas na Constituição da República as competências genéricas se têm mantido inalteráveis, a sua discriminação, inserida nos sucessivos Estatutos dos Magistrados Judiciais, tem vindo a alargar o seu âmbito de actuação.

O primeiro Estatuto dos Magistrados Judiciais, de 1977, definia, como competências do CSM, para além das previstas na Constituição, a possibilidade de propor medidas legislativas de âmbito judicial, a elaboração do plano anual de inspecções, a decisão de efectuar inspecções, inquéritos e sindicâncias, a aprovação dos regulamentos eleitoral e interno e a elaboração de uma proposta de orçamento. Os seguintes EMJ pouco vieram acrescentar, realçando, em relação ao EMJ de 1985, a introdução de novas competências relacionadas com a possibilidade de interferir nos tribunais, nomeadamente mediante o estabelecimento de prioridades no processamento das causas pendentes e na distribuição de processos em tribunais onde haja mais que um juízo. Além disto, passou a fixar o número e a composição das secções do STJ e dos tribunais da Relação. Com as alterações introduzidas no EMJ, em 1999, juntou-se a competência de emitir pareceres sobre diplomas

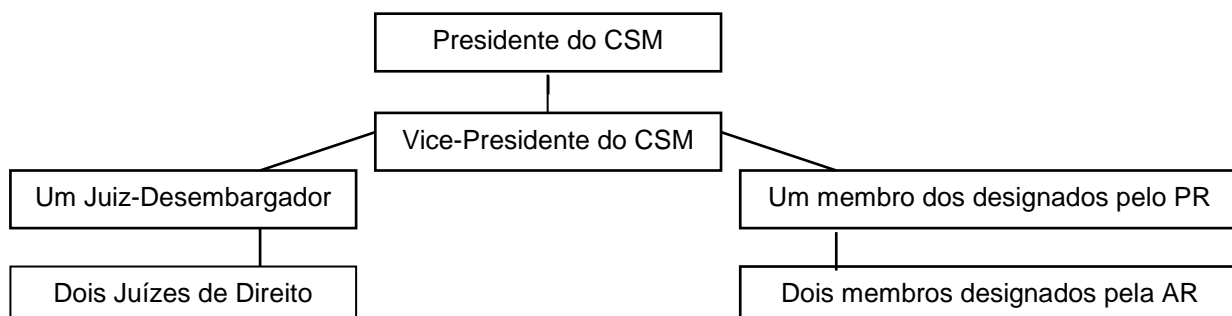
legais referentes à organização judiciária e ao Estatuto dos Magistrados Judiciais.

Houve, ainda, outras modificações relativas ao CSM, inseridas na última revisão do EMJ, que passamos a mencionar. Para as eleições dos vogais do CSM ficam excluídos os juízes em comissão de serviço de natureza não judicial. O cargo de vogal pode, agora, ser renovado no triénio seguinte, evitando o intervalo obrigatório anterior. Esta situação, por um lado, confere alguma continuidade ao trabalho desenvolvido mas, por outro lado, poderá dificultar a renovação desejável do órgão. O estatuto do CSM determina que os membros a tempo inteiro recebam, no caso de não serem magistrados, o vencimento respeitante ao cargo de origem, se público, ou o correspondente à categoria mais elevada existente entre os vogais magistrados. O Presidente fica encarregado, oficialmente, de representar o CSM, mesmo que previamente não haja uma delegação de competências. O Vice-Presidente passa também a poder delegar funções que lhe sejam delegadas pelo Presidente. Em relação aos procedimentos disciplinares que recaem sobre os juízes, introduziram-se mecanismos susceptíveis de acelerar os processos, apertando os prazos de decisão e de notificação. O CSM passa a enviar, obrigatoriamente, um relatório anual para a Assembleia da República respeitante à sua actividade, o qual será publicado em Diário da República. Pode, ainda, o CSM nomear assessores, entre juízes, para ser coadjuvado na execução das suas funções. Esta medida, que posteriormente foi alargada ao CSMP, limita a possibilidade de “contratar” outras valências, que poderiam ser bastante úteis para o funcionamento destes órgãos. Desta forma, verificou-se que um instrumento potencialmente útil para melhorar as funções desempenhadas pelos Conselhos Superiores foi restringido a magistrados, os quais não adquirem formação de base para algumas das tarefas a que são chamados. Esta “conquista” dos Conselhos Superiores segue uma estratégia de «isolamento» face aos contributos provenientes de outras áreas, eventualmente para contrabalançar a perda da garantia de maioria dos membros magistrados no CSM (quanto ao CSMP a

questão é ligeiramente diferente, uma vez que a maioria dos membros magistrados é incontornável)¹⁷².

Como se constata, o CSM exerce competências de natureza distinta, podendo estas dividir-se em três espécies: a) as de carácter genérico e abstracto, relativas à faculdade de propor medidas e emitir pareceres; b) as de carácter organizacional, ao nível dos tribunais, mediante a gestão de quadros e de processos; c) e as de carácter disciplinar e de gestão de carreiras (avaliação). E são justamente estas últimas competências as que têm gerado mais dúvidas e protestos, provocando um certo mal-estar, não só junto da opinião pública, como também no interior da magistratura judicial.

Figura 9
Conselho Permanente do Conselho Superior da Magistratura



O CSM funciona em Plenário, composto por todos os membros e onde se abordam os principais assuntos e problemas, e com um Conselho Permanente (designada de Secção Disciplinar no EMJ de 1977), composto apenas pelo Presidente e pelo Vice-Presidente do CSM, por um juiz da Relação, por dois juizes de Direito, um dos membros nomeados pelo Presidente da República e dois dos vogais designados pela Assembleia da República (maioria de juizes).

¹⁷² Estas considerações são confirmadas, como veremos mais à frente, pelas entrevistas realizadas.

Ao Conselho Permanente compete o exercício das acções referentes à disciplina, à avaliação e à gestão dos magistrados, bem como das actividades relacionadas com a gestão organizacional dos tribunais e dos processos. As suas reuniões são de periodicidade mensal, podendo ser extraordinárias, sempre que convocadas pelo Presidente do Conselho. Ainda que existam dois órgãos, a sua reunião ocorre, por vezes, no mesmo dia, reunindo primeiro o Plenário e de seguida o Conselho Permanente. Neste momento, além do Juiz-Secretário, exercem funções a tempo inteiro, junto do CSM, quatro dos juízes eleitos pelos seus pares (funcionando como uma comissão executiva). De realçar que o trabalho de preparação das reuniões é cometido, principalmente, a estes membros (elaboração de pareceres, relatórios, etc.), prevendo-se que, em breve, possam exercer, igualmente a tempo inteiro, outros membros não magistrados, para garantir uma maior pluralidade e transparência. Junto deste órgão funciona o serviço de inspecções, actualmente composto por vinte inspectores, seleccionados entre juízes-desembargadores ou entre juízes de Direito, com mais de 15 anos e com classificação de *Muito Bom*.

Em relação às competências de âmbito disciplinar e de avaliação do desempenho profissional, a análise dos sucessivos EMJ permite detectar ligeiras alterações. Assim, enquanto nas classificações atribuídas ao desempenho profissional houve, com o EMJ de 1985, a introdução de uma nova categoria, a de *Bom Com Distinção*¹⁷³, juntando-se às existentes *Muito Bom*, *Bom*, *Suficiente* e *Medíocre*, relativamente ao exercício da acção disciplinar, houve a supressão de duas categorias (advertência registada e censura), mantendo-se as restantes (advertência, multa, transferência, suspensão, inactividade, aposentação compulsiva e demissão).

A justificação para as sucessivas alterações no CSM é sintetizada nas palavras de Cunha Rodrigues. “As flutuações verificadas na composição do Conselho e as alterações introduzidas nas regras de organização interna e funcionamento são produto de um debate político em que é difícil descobrir um

¹⁷³ Embora não estivesse inserida no EMJ, esta nota era atribuída anteriormente.

fio condutor. Aparentemente, as mudanças são efectuadas a pretexto do reforço da democraticidade e da operacionalidade do Conselho” (1999a: 228).

3.2. Conselho Superior do Ministério Público

Enquanto o CSM é um verdadeiro órgão de governo da magistratura judicial (auto-regulação), o governo do Ministério Público reparte-se entre o Procurador-Geral da República e o CSMP, tendo o primeiro primazia sobre o segundo. Isto deve-se, segundo Cunha Rodrigues, ao facto de que “(...) sendo o Ministério Público uma magistratura predominantemente monocrática, isto é, funcionando normalmente por intermédio de órgãos ou agentes unipessoais, concentra-se na posição do Procurador-Geral da República a representação do Ministério Público e as atribuições que, pertencendo à Procuradoria-Geral da República, não se encontram confiadas a outros órgãos” (*in* Cluny, 1994: 48-49). Acrescenta, ainda, que a hierarquia existente nesta magistratura “(...) corresponde também a necessidades impostas pela natureza das funções e por um objectivo de democratização da administração da justiça” (*in* Cluny, 1994: 49), regendo-se por estritos critérios legais. Cunha Rodrigues considera, deste modo, que “(...) a tradição portuguesa foi sempre de um Ministério Público indivisível e policêntrico” (1999a: 357), tratando-se, assim, de “(...) um modelo com raízes muito antigas, cuja evolução se realizou principalmente segundo as exigências da justiça e da administração do país” (1999c: 92). Por conseguinte, a “(...) organização hierárquica do Ministério Público poderá representar-se por um eixo em que, de um lado, estão os poderes directivos e, do outro, os poderes de gestão e disciplinares. Os poderes directivos, correspondendo *lato sensu* a intervenções de carácter técnico e processual, encontram-se distribuídos por escalões e funcionam segundo uma estrutura monocrática cujo vértice é o Procurador-Geral da República, não distinguindo a lei entre poderes directivos genéricos e específicos nem entre instruções ou ordens de natureza preventiva e *a posteriori*. Os poderes de gestão e disciplina competem a um órgão colegial – o Conselho Superior do Ministério Público” (1999a: 305-306).

Perante esta estrutura organizativa, o âmbito de actuação do CSMP está limitado, pelas próprias competências do Procurador-Geral da República, numa espécie de prolongamento ou de delegação de atribuições. Esta situação verifica-se desde a primeira LOMP, após 1974. Destas atribuições, decorre que, ainda por razões que se prendem com a natureza do cargo, o Procurador-Geral da República não está sujeito à autoridade do Conselho, algo que se depreende deste extracto importado da página da internet da Procuradoria-Geral da República e que confirma o carácter monocrático do Ministério Público: “as funções que não se ligam directamente ao exercício da acção disciplinar e à apreciação do mérito profissional são exercidas pelo Conselho de forma opinativa, remetendo-se para o Procurador-Geral da República os poderes de decisão” (Procuradoria-Geral da República).

A análise da evolução da composição e das competências do CSMP permite-nos afirmar que este órgão tem vindo a seguir as directrizes estabelecidas para o CSM. As várias reformulações que têm sido introduzidas vão no sentido de aproximar o CSMP do CSM, embora as restrições decorrentes da sua manutenção no seio da Procuradoria-Geral da República ainda não tenham sido ultrapassadas. Esta situação comprova-se pelo facto das alterações introduzidas no CSMP serem sempre posteriores às mudanças ocorridas no CSM.

Vejamos a sequência. O CSM sofreu a primeira grande alteração com a aprovação do EMJ de 1977, enquanto o CSMP teve que esperar cerca de um ano pela publicação da Lei Orgânica do Ministério Público. Depois, no período seguinte, voltou a ser o CSM a ser alterado em primeiro lugar (1985), seguindo-se, mais uma vez num espaço de um ano, o CSMP. A excepção verifica-se no último período de alterações legislativas referentes à organização judiciária: enquanto a composição do CSMP foi alterada, a propósito da aprovação da Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto, referente à autonomia do Ministério Público, as suas competências foram ligeiramente mudadas com a publicação do último Estatuto do Ministério Público de 1998. O CSM, por seu lado, apenas sofreu uma ligeira ampliação de competências com a alteração do EMJ ocorrida em

1999, passando a emitir pareceres sobre diplomas legais relativos à organização judicial e ao Estatuto dos Magistrados Judiciais. Neste âmbito, como referimos, também o CSMP beneficiou das alterações, nomeadamente em relação aos assessores.

A comparação jurídica dos dois órgãos de governo das magistraturas permite detectar apenas ligeiras diferenças, seja no âmbito das suas competências, seja no seu funcionamento. Deste modo, quanto às competências, a diferença resume-se à natureza das funções, enquanto o CSM evoluiu no sentido de uma maior intervenção nos tribunais através da possibilidade de alteração da distribuição de processos e do estabelecimento de prioridades, para além das suas competências no âmbito do funcionamento do STJ. O CSMP, além da possibilidade de propor directrizes ao Procurador-Geral da República referentes ao funcionamento do Ministério Público, tem vindo a evoluir no sentido de poder propor providências legislativas ou de emitir directivas em matéria de organização interna e de gestão de quadros. No que respeita à interferência directa sobre os serviços do Ministério Público nos tribunais, a possibilidade de alterar a distribuição de processos ou de estabelecer prioridades mantém-se confinada ao Procurador-Geral da República, devido ao carácter hierárquico adoptado para as estruturas do Ministério Público. Verifica-se, por conseguinte, uma limitação de competências do CSMP face ao seu homólogo judicial.

Uma outra diferença, esta relativamente importante, relaciona-se com a composição destes órgãos. Neste âmbito, a evolução do CSMP foi bastante mais lenta, encontrando-se ainda algo distante da maior colegialidade personificada pelo CSM. O CSMP começou por ser um órgão pouco aberto, com poucos membros *laicos*¹⁷⁴, limitados a três membros nomeados pelo Ministro da Justiça. Os membros do Ministério Público dividiam-se entre os que eram eleitos entre os seus pares (um Procurador-Geral-Adjunto, dois

¹⁷⁴ A designação de “laico” visa, quer no CSM, quer no CSMP, os membros não magistrados, designados ou eleitos pelos órgãos políticos. Deste modo, passaremos a usar esta designação sempre que nos referirmos a estes membros.

procuradores da República e um Delegado do Procurador da República¹⁷⁵) e os que ocupavam o lugar por inerência de funções (os quatro procuradores-gerais-districtais), além de ter o Procurador-Geral da República a presidir. A proporção de representantes das várias categorias do Ministério Público não era minimamente assegurada, como se comprova pelo número de delegados do Procurador da República que tinham assento no CSMP. Sendo o autogoverno assegurado pelo facto de nove dos doze membros serem do Ministério Público, a representatividade dos outros órgãos políticos era algo mitigada por via da presença de membros não magistrados designados apenas pelo Ministro da Justiça. Por outro lado, dado o facto do Ministério Público ser uma magistratura hierarquizada, a presença das categorias inferiores em menor número limitava a democraticidade do órgão.

Havia assim quatro desníveis evidentes, tendo os três primeiros permanecido inalterados até hoje: 1) a predominância de magistrados do Ministério Público, face aos membros *laicos*; 2) uma forte representação de membros do Ministério Público a exercerem o cargo por inerência; 3) uma baixa representatividade de membros *laicos* representando os órgãos políticos; 4) e a inexistência de proporcionalidade de magistrados do Ministério Público eleitos *inter pares* em relação às categorias. Dentro destes desníveis, apenas o último foi corrigido logo em 1986, passando a haver quatro delegados do Procurador da República eleitos entre si. Nesta alteração da LOMP passou, também, a haver dois representantes dos funcionários judiciais pertencentes aos serviços do Ministério Público, algo que terminou com a criação do já referido Conselho dos Oficiais de Justiça.

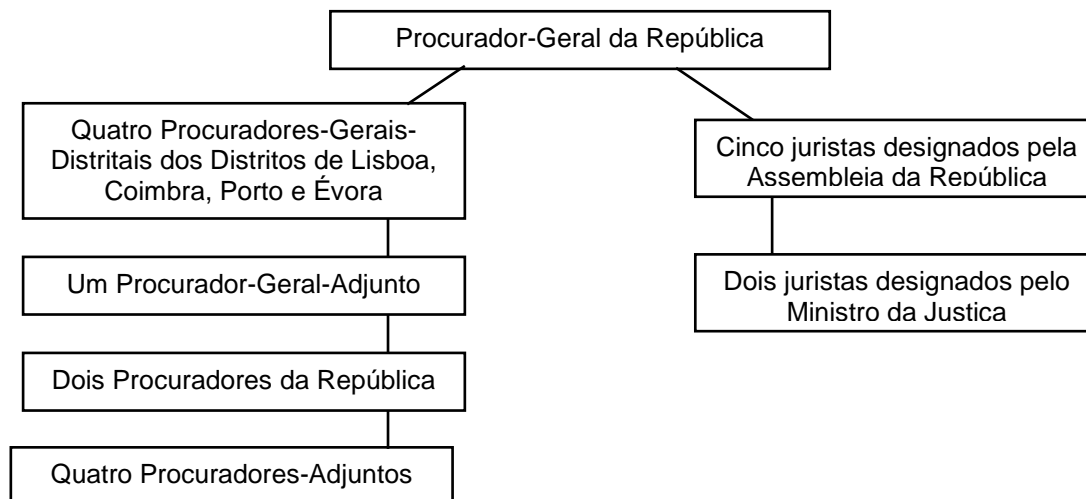
A alteração da representatividade dos órgãos políticos no CSMP veio a dar-se apenas com a Lei n.º 23/92, reduzindo-se para dois o número de membros nomeados pelo Ministro da Justiça e permitindo-se que a Assembleia da República designe cinco personalidades. Estas mudanças vieram reconfigurar o CSMP, embora sem alterar muito o equilíbrio de forças interno. Senão vejamos: o número de membros *laicos* manteve-se inferior a metade

¹⁷⁵ A actual designação de Delegado do Procurador da República é Procurador-Adjunto.

(sete contra doze) e o número de inerências manteve-se elevado (cinco – ao contrário do que sucedeu no CSM, onde se eliminou a presença dos quatro presidentes dos tribunais da Relação). Sobre a presença de membros nomeados pelo Ministro da Justiça, em comparação com o CSM, Cunha Rodrigues refere que “[no CSM] a presença de membros estranhos tem um significado legitimador mais dirigido a assegurar a transparência democrática dos procedimentos e a evitar riscos de agregação. No Conselho Superior do Ministério Público, crescem àqueles interesses o de garantir um mecanismo suplementar de relação governamental” (1999a: 276). Como veremos, através de um testemunho de um membro *laico* do CSMP, essa intenção não se tem concretizado na prática.

Deste modo, e apesar da presença de membros *laicos*, verificamos a existência de uma predominância de membros do Ministério Público e uma forte presença das hierarquias da Procuradoria-Geral da República, podendo traduzir-se numa menor pluralidade de opiniões e numa diminuição da operacionalidade, funcionando num verdadeiro regime de autogoverno. O próprio SMMP apoiou a democratização do CSMP por via da alteração da sua composição, apenas se opondo a que haja membros designados pelo Ministro da Justiça (Informação Sindical n.º 101/92) e à manutenção, por inerência de funções, dos procuradores-gerais-distritais.

Figura 10
Conselho Superior do Ministério Público desde 1992



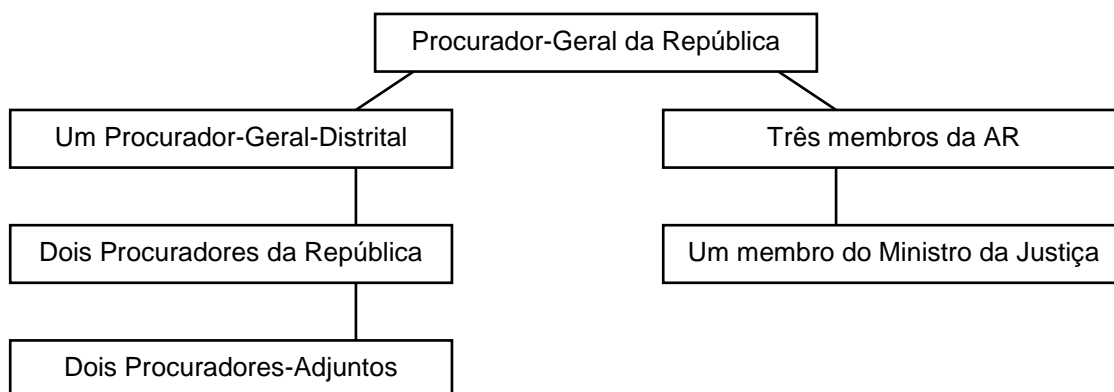
Ao CSMP aplicam-se, igualmente, as considerações dedicadas ao CSM e respeitantes às diferentes competências que exerce, sejam as de carácter genérico, organizacional e/ou disciplinar e de gestão de carreiras. O funcionamento deste órgão divide-se, também, por duas secções: o Plenário e a Secção Disciplinar (equivalentes ao Plenário e ao Conselho Permanente do CSM). A Secção Disciplinar é composta pelo Procurador-Geral da República, por um Procurador-Geral-Distrital, por dois procuradores da República, por dois procuradores-adjuntos, por três membros dos designados pela Assembleia da República e por um dos membros nomeados pelo Ministro da Justiça.

As reuniões ordinárias são de periodicidade bimensal, podendo ser extraordinárias sempre que convocadas pelo Procurador-Geral da República ou por um mínimo de sete membros. As reuniões destes dois órgãos ocorrem, frequentemente, no mesmo dia, sendo a Secção Disciplinar deslocada para uma fase posterior às reuniões do Plenário, facto que tem gerado bastantes adiamentos por falta de tempo. Actualmente, exerce funções a tempo inteiro apenas um Procurador da República destacado para assessorar o Presidente

do CSMP, não fazendo parte deste órgão e, deste modo, não podendo por esse facto assistir às reuniões.

Figura 11

Secção Disciplinar do Conselho Superior do Ministério Público



Em relação ao CSM, verifica-se que o CSMP não tem uma estrutura de apoio ao seu funcionamento, socorrendo-se dos serviços da Procuradoria-Geral da República, que é o local onde funciona (o CSM, por seu lado, tem instalações próprias). Esta situação provoca uma ambiguidade notória no CSMP: por um lado, pode socorrer-se de meios acrescidos disponibilizados pela Procuradoria-Geral da República; por outro, pode ser um factor de limitação da autonomia e legitimidade, visto estar integrado num órgão mais vasto e complexo. O serviço de inspeções do CSMP funciona com magistrados recrutados entre procuradores-gerais-adjuntos ou procuradores da República, com mais de 15 anos de serviço e com a última classificação de *Muito Bom*.

Os membros do CSMP passam a poder ser reeleitos uma só vez, por um novo período de três anos. Os vogais eleitos ou nomeados não magistrados ficam com o direito a auferir um vencimento correspondente ao cargo de origem, se público, ou ao de Director-Geral, caso optem por ficar a tempo inteiro (está prevista a possibilidade de haver dois magistrados a tempo inteiro, uma vez que os *laicos* têm recusado esse estatuto). O CSMP pode

também agora emitir directivas em matéria de organização interna e de gestão de quadros. Consagra a lei, igualmente, o que já era uma prática do CSMP, a competência de emitir pareceres sobre a reforma da administração e da organização da justiça. No âmbito do funcionamento da Secção Disciplinar exige-se, agora, a presença dos membros designados, por forma a garantir uma maior transparência nesta matéria tão sensível. O SMMP lamenta, contudo, que não se tenha avançado mais na dignificação deste órgão de gestão e de acção disciplinar dos magistrados do Ministério Público, em especial no que respeita à transparência e aos critérios de objectividade de algumas das suas funções, como os movimentos, transferências ou promoções.

Quanto às competências de âmbito disciplinar e de avaliação do desempenho profissional, o que se disse para o CSM aplica-se, *ipsis verbis*, ao CSMP. As mesmas ilações, no que concerne à questão dos assessores, é uma limitação à melhoria de funcionamento, embora o facto de haver magistrados a desempenhar estas funções já permita “aliviar” o volume de trabalho deste órgão.

Destaque-se, ainda, o facto de o PGR não estar sujeito à autoridade do CSMP e este ser essencialmente opinativo, salvo nas funções referentes ao exercício da acção disciplinar e à apreciação do mérito profissional dos magistrados, concentrando-se todos os restantes poderes de decisão no Procurador-Geral da República (carácter monocrático do Ministério Público). Deste modo, assegura-se que quem dirige o Ministério Público não classifica, nomeia ou sanciona os magistrados sobre os quais exerce um poder directivo, ainda que no estrito cumprimento da lei.

Tabela 10
Composição e Competências do CSM e CSMP

Composição / Competências	Conselho Superior da Magistratura	Conselho Superior do Ministério Público
Presidente	-Presidente do STJ por inerência de funções.	-PGR por inerência de funções.
Magistrados	-Sete juizes, eleitos entre si pelo princípio da proporcionalidade	-Quatro procuradores-gerais-districtais; -Um Procurador-Geral-Adjunto eleito entre os seus pares; -Dois procuradores da República eleitos entre os seus pares; -Quatro procuradores-adjuntos eleitos entre os seus pares (um por cada distrito).
Não magistrados ou membros nomeados	-Dois membros designados pelo Presidente da República; -Sete membros designados pela Assembleia da República.	-Cinco membros eleitos pela Assembleia da República; -Dois membros nomeados pelo Ministro da Justiça.
Competências	a) nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer acção disciplinar (também sobre os funcionários judiciais);	a) nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer acção disciplinar, com excepção do PGR;
	b) emitir parecer sobre diplomas legais relativos à organização judicial e ao Estatuto dos Magistrados Judiciais;	b) aprovar o regulamento eleitoral do Conselho, aprovar o regulamento interno da PGR e proposta de orçamento;
	c) propor ao MJ providências legislativas;	c) deliberar e emitir directivas em matéria de organização interna e de gestão de quadros;
	d) elaborar o plano anual de inspecções;	d) propor ao PGR directrizes;
	e) ordenar inspecções, inquéritos e sindicâncias aos serviços judiciais;	d) propor ao MJ, por meio do PGR, providências legislativas;
	f) aprovar o regulamento eleitoral, aprovar o regulamento interno e propor o orçamento;	e) conhecer das reclamações previstas na lei;
	g) alterar a distribuição de processos nos tribunais com mais de um juízo;	f) propor o plano anual de inspecções e sugerir inspecções, sindicâncias e inquéritos.
	h) estabelecer prioridades no processamento de causas pendentes nos tribunais;	
	i) fixar o número e composição das secções do STJ e dos tribunais da Relação.	
Periodicidade de reuniões	-Uma vez por mês (ordinárias); -Sempre que convocadas pelo Presidente do CSM (extraordinárias).	-Dois meses (ordinárias); -Sempre que convocadas pelo PGR ou por sete membros do CSMP (extraordinárias).
Tipo de reuniões	-Plenário; -Conselho permanente.	-Plenário; -Secção disciplinar.
Tipo de penas aplicáveis EMJ e EMP	-Advertência; -Multa; -Transferência; -Suspensão de exercício; -Inactividade; -Aposentação compulsiva; -Demissão.	-Advertência; -Multa; -Transferência; -Suspensão de exercício; -Inactividade; -Aposentação compulsiva; -Demissão.

Capítulo 6

O Desempenho do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público

No capítulo anterior procedemos à apresentação dos Conselhos Superiores portugueses, de modo a podermos compreender melhor, não só a organização e competências, mas também o seu desempenho na execução das tarefas que lhes são cometidas por lei. Vamos, agora, debruçar-nos sobre os desempenhos do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público, no período posterior ao 25 de Abril de 1974.

Como a primeira Constituição da República, do período pós-Estado Novo, só foi aprovada em 1976 e as leis orgânicas e estatutos relativos à organização judiciária nos anos subsequentes, vamos restringir a abrangência temporal da análise do desempenho dos Conselhos Superiores ao período posterior a 1977.

Algumas considerações temos de avançar, previamente, quanto à obtenção dos dados apresentados a seguir. Em primeiro lugar, a dificuldade em recolher dados fiáveis, especialmente, da primeira década analisada, visto que a importância atribuída às fontes estatísticas é algo recente. Em segundo lugar, a ambiguidade de certos dados, particularmente no tocante ao exercício da acção disciplinar, facto que limita uma verdadeira leitura quantitativa e qualitativa dos números. Em terceiro lugar, no capítulo disciplinar e das inspecções, a dificuldade em apurar o ano exacto para contabilizar a acção, visto que os processos por vezes arrastam-se anos, distorcendo a análise estatística anual. Em quarto lugar, a inexistência de alguns dados estatísticos, para todos os anos analisados, quanto ao número de magistrados por categorias e ao número de inspectores. Em quinto lugar, o risco de ilusão estatística pelo facto de as reuniões dos Conselhos marcadas para dias seguintes ou quando respeitam ao Plenário e ao Conselho Permanente/Secção Disciplinar contarem individualmente. Por fim, em sexto lugar, a ocorrência de

várias amnistias neste período, o que representa um novo factor de distorção dos dados estatísticos, numa perspectiva evolutiva.

1. As reuniões

Começando pelo número de reuniões anuais dos dois Conselhos Superiores, verificamos que não tem existido um padrão de referência, variando bastante de ano para ano. Assim, a variação vai, em relação ao CSMP, de seis reuniões em 1992 até 21, curiosamente, em 1977 e em 1997. Quanto ao CSM, o número de reuniões varia entre 21 em 1987 e 40 em 1994.

A média de reuniões anuais, apuradas no período analisado, diz-nos que o CSM (29,7) realiza mais do dobro de reuniões que o CSMP (13,8). Quer nas reuniões do Plenário, quer nas reuniões do Conselho Permanente (equivalente à Secção Disciplinar do CSMP), o número médio é bastante superior, como se comprova pelas tabelas seguintes. Esclareça-se, para ambos os Conselhos Superiores, que as reuniões podem ser ordinárias ou extraordinárias, havendo um número mínimo de reuniões por ano. Isto constata-se pelo somatório do número de reuniões ao longo do período analisado. Além disso, as reuniões do Conselho Permanente do CSM e da Secção Disciplinar do CSMP ocorrem, em regra, no mesmo dia que os plenários, logo, o número de dias de reuniões, de ambos os Conselhos Superiores, é bastante mais reduzido do que os valores globais podiam indicar. Assim, a média de reuniões plenárias por ano é um indicador mais fiável no que respeita à actividade destes órgãos. Por conseguinte, verifica-se uma baixa do número médio de reuniões plenárias anuais para quase metade dos valores globais, respectivamente, 8,4 para o CSMP e 16,2 para o CSM. Os últimos anos permitem registar uma grande estabilidade de reuniões, com o CSM a realizar cerca de 15 e o CSMP 11.

Tabela 11
Número de Reuniões do CSM

Ano/Tipo de Reuniões	Plenário	Permanente ¹⁷⁶	Total
2002	16	10	26
2001	16	10	26
2000	15	10	25
1999	14	13	27
1998	16	9	25
1997	13	12	25
1996	14	13	27
1995	17	19	35
1994	17	23	40
1993	20	18	38
1992	19	12	31
1991	14	13	27
1990	18	13	31
1989	13	13	26
1988	12	11	23
1987	11	10	21
1986	12	10	22
1985	13	18	31
1984	15	20	35
1983	16	14	30
1982	14	18	32
1981	19	14	33
1980	21	10	31
1979	22	16	38
1978	25	13	38
1977	20	9	29
Total	422	351	772
Média Anual	16,2	13,5	29,7

Fonte: Conselho Superior da Magistratura.

Numa perspectiva evolutiva, verificou-se uma ligeira tendência, no CSM, para o aumento do número de reuniões do Conselho Permanente e menos do Plenário, reduzindo-se nos últimos anos até atingir alguma estabilidade. Desde 1996 que o número total de reuniões oscila entre as 25 e as 27. No que respeita ao CSMP, embora haja algumas discrepâncias ao longo dos tempos, parece registar-se um ligeiro acréscimo de reuniões plenárias, enquanto a Secção Disciplinar se mantém relativamente estável, com a excepção visível do ano 2002, no qual se verificou um abaixamento considerável.

¹⁷⁶ Entre 1977 e 1985, o Conselho Permanente teve a designação, primeiro, de Secção Disciplinar e, depois, de Conselho Restrito.

Tabela 12
Número de Reuniões do CSMP¹⁷⁷

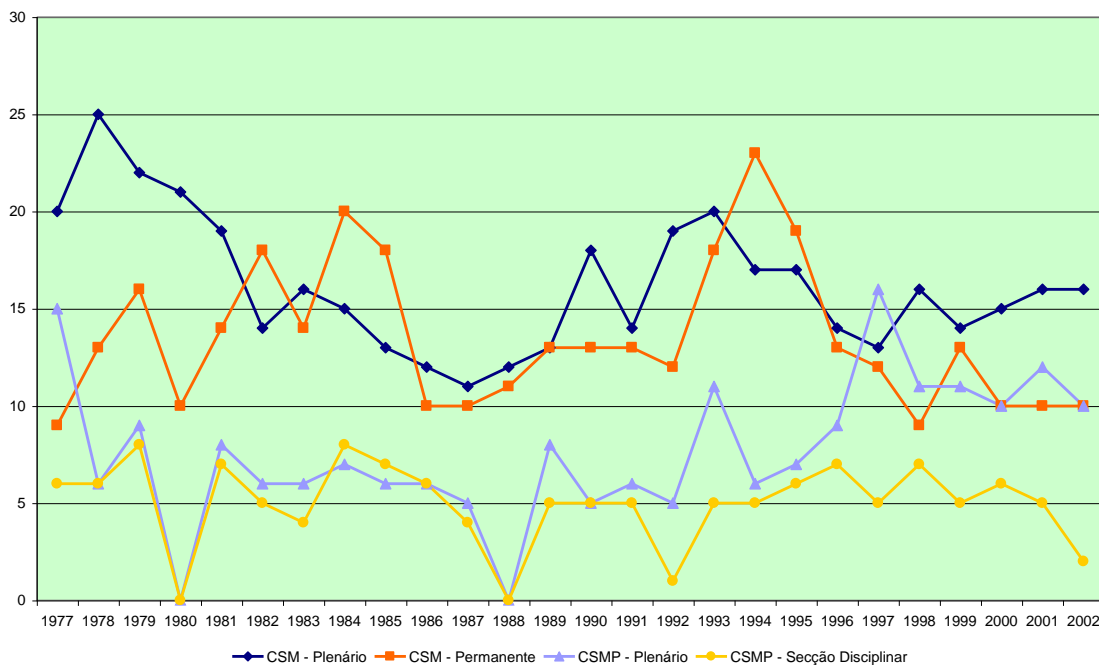
Ano/Tipo de Reuniões	Plenário	Secção Disciplinar	Total
2002	10	2	12
2001	12	5	17
2000	10	6	16
1999	11	5	16
1998	11	7	18
1997	16	5	21
1996	9	7	16
1995	7	6	13
1994	6	5	11
1993	11	5	16
1992	5	1	6
1991	6	5	11
1990	5	5	10
1989	8	5	13
1988	-	-	-
1987	5	4	9
1986	6	6	12
1985	6	7	13
1984	7	8	15
1983	6	4	10
1982	6	5	11
1981	8	7	15
1980	-	-	-
1979	9	8	17
1978	6	6	12
1977	15	6	21
Total	201	130	331
Média Anual	8,4	5,4	13,8

Fonte: Procuradoria-Geral da República.

Como veremos nas tabelas seguintes, não parece haver uma correlação directa entre o número de reuniões e o volume de trabalho, sendo que este último tem vindo a aumentar significativamente. A opinião de alguns entrevistados, relativamente ao número de reuniões, quer do CSM quer do CSMP, face ao volume de trabalho, é algo contraditória. No entanto, realça-se claramente que as reuniões são poucas e não permitem abordar, com maior profundidade, determinadas questões de carácter mais geral, obrigando os Conselhos Superiores a manter uma actividade mais “gestionária” e menos “interventiva” em termos de política judicial.

¹⁷⁷ Não foi possível de completar na totalidade os dados referentes aos anos de 1980 e de 1988, pelo que se optou por retirá-los para não interferirem nas médias. As médias são

Gráfico 1
Número de Reuniões do CSM e CSMP



As contradições que se vão detectando nos contributos dos entrevistados, para esta e outras questões, estão relacionadas em parte com a sua postura dentro do sistema judicial e/ou com o seu grau de proximidade das hierarquias.

“Quanto a reuniões, temos imensas e eu acho que o número vai sendo satisfatório” (Ent. 2 – Juiz).

“Partindo do princípio que o CSM deve ser um órgão activo, participativo e mesmo gestor da magistratura (...) as reuniões são poucas (...) deviam existir, na minha opinião, muito mais sessões” (Ent. 3 – Juiz).

“Não sei se estas reuniões são suficientes. Porventura não são. Porque acontece, com alguma frequência, nós não conseguirmos esgotar a ordem de trabalhos, porque é, geralmente, muita extensa e há problemas muito delicados que exigem discussão e até, nesses

calculadas tendo em consideração um período de 24 anos, e não de 26, como para o CSM.

problemas delicados, é habitual intervirem na discussão todos os membros ou praticamente todos. São 17. Tudo isso demora umas horas. Por exemplo, agora recentemente por causa do problema do Acquaparque demorámos a tarde inteira. Portanto, não sei se esta periodicidade é satisfatória, mas podem-se sempre marcar reuniões extraordinárias” (Ent. 1 – Não Magistrado).

“O tempo das reuniões não é muito porque por vezes aceleram-se demasiado certas questões, quer dizer, simplificam-se demasiado as questões, o que não é bom. O número de reuniões, tirando esse problema, têm sido suficientes porque quando não se acabam os assuntos todos, marca-se uma continuação. (...) O facto da lei fixar que há uma sessão plenária por mês e uma sessão restrita por mês, não significa que não possam ser continuadas noutra dia” (Ent. 4 – Juiz).

“O Estatuto diz que se devem reunir de dois em dois meses. Já à partida acho pouco. Aquilo que tenho assistido face ao volume de trabalho é que nem de dois em dois meses se tem reunido. (...) O último Conselho foi provocado por um ofício de dois membros eleitos, porque se chegou à conclusão que havia mais de 100 processos de inspecção parados para ser apreciados. Houve uma reunião de dois dias, de afogadilho, porque agora é fundamental as pessoas estarem classificadas por causa do sistema de concurso, e mesmo assim ainda lá ficaram bastantes. O que é interessante de ver é que houve uma reacção muito negativa dos outros membros por duas razões: porque eram muitos processos, e nesse aspecto tinham razão (tinha sido melhor se marcassem a segunda reunião para uma semana depois); mas também porque não concordavam em se reunir dois dias. Há uma posição de quase enfastiamento dos membros quando vão ao Conselho, sempre a olhar para o relógio. Devia ser mensal até porque há um determinado número de

assuntos que são sistematicamente falados, mas que nunca são resolvidos” (Ent. 6 – Magistrado do MP).

“O que está no Estatuto é de 2 em 2 meses. Acho francamente pouco. (...) O Conselho tem agora uma nova competência que não vinha na anterior LOMP, e que se conseguiu a muito custo que ela passasse. E passou. Que é a de dar pareceres e ser auscultado sobre as reformas legislativas e o que tenha a ver com a administração da justiça. E é uma competência decisiva. Há um conjunto de questões, que hoje em dia se chamam de Temas Gerais, para a qual estão, normalmente, agendadas uma ou duas reuniões por ano. No resto do ano, passa-se o tempo todo a discutir a secção disciplinar e as inspecções, que são coisas muito importantes, mas nalguns casos, sobretudo conjunturalmente, é necessário debater outras coisas. Mas isso não se faz em 5 minutos, é preciso debater até se esgotar” (Ent. 8 – Magistrado do MP).

Atendendo ao número de processos a analisar, de avaliação profissional ou de matéria disciplinar, além de um conjunto variado de assuntos de outras competências legais, pode considerar-se que o número de reuniões dos Conselhos Superiores é inferior às necessidades. As actas disponibilizadas pelo CSMP no sítio da internete da Procuradoria-Geral da República comprovam que muitos assuntos são sucessivamente adiados por falta de tempo. O mesmo se aplica ao CSM, como se demonstra pelo relatório de actividades enviado à Assembleia da República em 2000, contendo essencialmente a compilação das actas das reuniões. Também a reunião a que assistimos, no que respeita ao CSMP, permitiu comprovar esta ideia, reforçada ainda pelos testemunhos da maioria dos entrevistados.

Existem, contudo, alguns obstáculos a um aumento da frequência. Um entrevistado, atrás, já referiu a pouca receptividade dos membros *laicos*, devido ao aumento do tempo e do trabalho que tem de disponibilizar para as actividades dos Conselhos Superiores. No que respeita ao CSM, algumas das

razões apontadas destacam, de facto, esse aspecto, pese embora os membros *laicos* não tenham a seu cargo a avaliação dos processos de inspecção e disciplina.

“Mas há aqui um problema que estamos agora a procurar resolver e que é seguinte: os membros laicos, volto a usar a expressão, não são magistrados. Podem eventualmente ser. Mas não é o caso. São advogados ou professores de direito. E até os professores de direito, normalmente, são advogados (...). Isto significa que não podem estar a tempo inteiro no Conselho. Bom, não estar a tempo inteiro significa que não relatam os processos. Uma simples petição tem que ter um parecer e esse relatório ou esse exame do processo é feito somente pelos membros magistrados, porquê? Esses estão a tempo inteiro, porque são magistrados e, normalmente, estão dispensados da judicatura. Os advogados ou os professores de direito que também são advogados, não podem e não lhes é humanamente exigível que estejam a tempo inteiro. Caso contrário não faziam mais nada! Como sabe, não têm vencimento, têm apenas uma ajuda de custo que é insignificante, até ridícula. (...) Então, estamos agora a pôr a questão, e o Ministro já abordou essa hipótese, de haver pelos menos 2 dos membros leigos a tempo inteiro e a lei prevê isso. Mas há dificuldade nos membros não permanentes, nos membros leigos, em aceitar essa incumbência porque também reduz a sua capacidade de acção nas outras actividades a que se dedicam. (...) É um trabalho de responsabilidade e é muito trabalho. Portanto, reduzia, por exemplo, a distribuição dos processos porque eram mais dois, agilizava o funcionamento do Conselho e, mais importante, democratizava e descorporatizava o Conselho. Isto porque o Conselho não pode ser um órgão corporativo” (Ent. 1 – Não Magistrado).

“Se os membros não magistrados do Conselho Superior da Magistratura estivessem a tempo inteiro, por exemplo advogados, das duas uma: ou não têm muita clientela e ficariam satisfeitos com

uma remuneração particularmente baixa ou então haveria advogados, dos que mais presença têm na sociedade portuguesa, que a tempo inteiro só com uma remuneração que fosse efectivamente alta... (...) Agora se aparecem mais magistrados, do que membros não magistrados, nas reuniões informais, isso deve-se também a um factor. Nessas reuniões informais, muitas vezes também se abordam questões tão genuinamente da especificidade dos juízes, que um membro não juiz até as dificilmente ultrapassaria ou, pelo menos, nunca pensou nelas” (Ent. 2 – Juiz).

“Hoje o Conselho é concebido com um Vice-Presidente que está (com um Presidente que não está lá), e que é um Conselheiro, mas que por norma não é um homem muito activo. (...) Depois tem um Juiz-Secretário e quatro vogais permanentes, que são os vogais da 1ª instância. Estes vogais da 1ª instância vivem em cada distrito judicial, e é impossível, para aqueles que vivem fora de Lisboa, prestarem uma assistência permanente ao Conselho. E acontecia que, até a última alteração do Estatuto dos Magistrados Judiciais, essas pessoas não recebiam nem mais um centavo. (...) O Conselho não pode funcionar assim, nem pode funcionar com membros, chamados laicos, que lá vão uma vez por mês e recebem uma correspondência para irem lá votar. A maioria deles não sabe o que se passa na Conselho. Os magistrados estão, por norma, todos presentes. Pode haver um caso ou outro, mas é justificado. Agora em regra os faltosos são os não magistrados. Isto não é uma crítica, porque até compreendo que as pessoas que estão lá tenham as suas vidas profissionais, e aquilo que eles recebem é ridículo (...) e ainda descontam. (...) O que eu não compreendo é que existam dois ou três membros que trabalhem noite e dia, e surjam oito ou nove pessoas que, e eu compreendo que assim seja, vão lá participar nalgumas votações que não tenham conteúdo” (Ent. 3 – Juiz).

“Este Conselho foi pensado para uma determinada realidade. E que com certeza que respondia a uma época em que haveriam 300

juízes (...) E tudo isto mudou. A velocidade das mudanças é muito superior e a estrutura é exactamente a mesma desde a origem. Os 17 membros reúnem-se periodicamente, e depois o único apoio para essas decisões é o Juiz-Secretário. É absolutamente impossível. Pensar-se hoje que para uma estrutura deste género é possível uma pessoa cumprir isto tudo é absolutamente irrealista” (Ent. 4 – Juiz).

Em relação ao CSMP, os problemas apontados não diferem muito. Varia, no entanto, um factor bastante importante: enquanto no CSM os quatro membros permanentes e o Juiz-Secretário preparam a maior parte do trabalho, em especial a elaboração dos pareceres relativos aos processos disciplinares e à avaliação profissional, no CSMP, de acordo com uma medida introduzida já no mandato do Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues, os processos são distribuídos, em regra, de forma equitativa por todos os membros (*laicos* e magistrados). Por conseguinte, todos os membros têm de elaborar pareceres relativos aos processos que lhes couberam. Este facto implica uma distribuição de trabalho muito maior. Realce-se que apenas nos últimos anos passou a existir um membro a tempo inteiro (Procurador da República) que, posteriormente, passou apenas a assessorar o CSMP.

Vejamos, contudo, algumas opiniões dos nossos entrevistados face à situação actual.

“Ora bem, o Conselho tem funções muito pesadas. (...) É um trabalho muito pesado e todos os membros têm vários processos. Ver um processo demora muito tempo, são horas! A tradição do Conselho é que não havia membros permanentes. (...) No Conselho Superior do Ministério Público, desde que lá estou, sempre houve uma preocupação de fazer também intervir activamente os membros não magistrados. Mas é verdade que têm outro tipo de limitações. Pessoas que têm as suas actividades profissionais... (...) sinto que os membros que vão lá sentem-se enganados. Pensavam que aquilo era ir lá, de vez em quando, a uma reunião e quando

começam a ver que têm caixotes e caixotes de processos, que têm de participar em deliberações, ao fim do primeiro mandato fogem! (...) Eu tenho caixotes de papéis para ler, todos os meses e são casos complicados! Depois tenho que preparar pareceres e intervenções. São muitas horas de trabalho! E tudo isto são coisas de primeira causa. (...) Depois há sempre os não magistrados que faltam mais que os magistrados” (Ent. 5 – Não Magistrado).

“Há uma posição de quase enfastiamento dos membros quando vão ao Conselho, sempre a olhar para o relógio. (...) Acontece também que só há muito pouco tempo o CSMP tem um membro permanente. Devia ser mensal até porque há um determinado número de assuntos que são sistematicamente falados, mas que nunca são resolvidos. É interessante porque antes da Ordem do Dia os membros podem levantar as questões que quiserem, e todos acham que as questões abordadas são muito interessantes, mas depois diz-se: «Isso há-de estudar-se». Forma-se um grupo de trabalho. Fica na acta que se há-de apresentar. Mas depois nunca mais se vai falar naquilo. (...) A prática é que a sua acção nos Conselhos é extraordinariamente diminuta. A sua acção pessoal e o seu envolvimento e empenhamento nos assuntos é diminuto. (...) São professores universitários, advogados... E perder um dia inteiro, para além do transtorno que faz na dinâmica do trabalho habitual, vai ser pouco compensador em termos monetários. (...) As desvantagens para o funcionamento do Conselho advêm desses factores, dessas limitações. Seria bom que nem todos fossem juristas” (Ent. 6 – Magistrado do MP).

“Neste sistema de nomear pessoas, surge o problema de elas serem responsáveis perante quem? Perante o Plenário da Assembleia da República? Perante as forças partidárias que os nomearam? Acabam por ser, não representantes do Parlamento, mas dos partidos políticos. E tem sido e será. Acabam por não serem verdadeiros representantes da Assembleia, mas representantes dos

compromissos político-partidários que, ao nível da Assembleia, se conseguem arranjar. Isto faz com que estas pessoas, independentemente de quem seja, não sintam responsabilidade perante ninguém, pois nunca vi nenhum destes membros ser chamado à Assembleia da República, sobretudo quando se fala na crise da justiça e esta serve de arremesso na luta política. (...) Permitiria é que o Conselho, por exemplo, não tivesse de adiar, como adiou e tem adiado, reuniões por falta de quorum. (...) Um magistrado do MP que está a trabalhar num Tribunal de 1ª Instância também tem o seu trabalho a fazer, e não é pouco. No entanto, vai a todas as sessões do Conselho. É evidente que um advogado ou um outro jurista tem a sua vida profissional que vai ser altamente prejudicada por ter que ir às sessões. Estamos a falar de uma média de uma reunião por mês, muitas vezes duas ou três vezes por mês. E não é a presença activa nas reuniões. Assim, acaba por não haver nenhuma responsabilização desses membros pela gestão de quadros, que lhes passa completamente ao lado. As especificidades e coisas mais técnicas passam-lhes completamente ao lado. Muitas votações são, e não podem deixar de ser por muito inteligentes e cultas que sejam as pessoas, de cruz” (Ent. 8 – Magistrado do MP).

Existe, ainda, um outro problema, referido por vários entrevistados, que se relaciona com a falta de estruturas de apoio ao funcionamento dos Conselhos Superiores. Estas estruturas de apoio tanto dizem respeito a infra-estruturas e a recursos materiais e financeiros como a recursos humanos (secretariado, assessores, membros a tempo inteiro, etc.). A inexistência dos meios necessários para assegurar o bom funcionamento destes órgãos é, assim, também apontada como uma das razões da acumulação de trabalho e da incapacidade de resposta aos assuntos que lhes são colocados. Vejamos os problemas que se levantam em relação ao CSMP.

“Não faz sentido que este órgão não tenha secretariado, e não me refiro a ter uma secretária. Falo de serviços de apoio. Os serviços de apoio do CSMP são os serviços de apoio da Procuradoria. Há aqui uma confusão sistemática entre a Procuradoria e o Conselho porque o próprio sistema o permite. Na mesma pessoa estão as duas funções. Por isso é que, se calhar, este sistema não é o melhor. Na minha experiência enquanto membro, (...) exigiam-se mais membros permanentes. Existir um membro permanente ou nenhum é quase a mesma coisa. Foi na altura, conseguir um membro permanente, mais a afirmação de um princípio, do que propriamente uma coisa eficaz. (...) Embora não seja perito na matéria, mas não me parece impossível a tendencial informatização da gestão de quadros. No mundo informático actual não há impossíveis, porque a tendência humanizada pode levar a alguns desvios ou a essa acusação, embora na prática as acusações sejam sem fundamento. (...) E facilitaria muito o trabalho, pois os movimentos são uma coisa impensável, feito amadoristicamente, com muita boa vontade das pessoas envolvidas, na tentativa de ser o mais transparente e objectivos possível. (...) O estudo da gestão de quadros, para saber as necessidades, deve ser acompanhado por alguém que conheça o funcionamento interno do MP, mas qualquer assessoria seria exigível, bem como noutras matérias” (Ent. 8 – Magistrado do MP).

“Basta haver dois ou três projectos legislativos e fica completamente entupido. Como o CSMP faz parte da PGR, como diz a Constituição, o órgão do MP é a PGR, coisa que não acontece com os juízes. Nesse aspecto tem uma estrutura mais clara. Leva a que o CSMP não tenha um quadro próprio, embora também não saiba se devia ter. Tem uma pessoa que trabalha fundamentalmente com o Conselho, mas ela tem imensa coisa para fazer. A organização do Conselho e as suas decisões diluem-se na Procuradoria-Geral. (...) Como membro do Conselho julgo que seria útil haver outras profissões, como o Parlamento, que é formado por várias profissões

(embora a maior parte sejam advogados). Era interessante, ao nível de decisão de cúpula, existirem membros que não fossem juristas. Agora, que tivessem ao seu dispor, nos quadros da Procuradoria-Geral, num determinado número de assuntos, técnicos, isso acho essencial. A gestão de recursos humanos, por exemplo, tem de passar necessariamente por técnicos e pelo estudos das necessidades de pessoal, pela distribuição de espaços, quantos funcionários para quantos magistrados...” (Ent. 6 – Magistrado do MP)

“É que este conceito de gestão em matéria de justiça é coisa que se fala muito, mas que ninguém sabe muito bem o que é. Este é um tipo de gestão rotineira. A gestão é preencher o lugar. (...) Falta outro tipo de gestão. (...) O problema dos assessores eu sei por experiência. Temos a experiência de um membro permanente do Conselho, fez um trabalho extraordinário, estava preparado e podia dar uma resposta pronta e foi isso que levou a que agora se diga a que queremos mais membros permanentes” (Ent. 5 – Não Magistrado).

No que concerne ao CSM, embora tenha instalações autónomas, ao contrário do CSMP, que funciona na Procuradoria-Geral da República, têm existido algumas limitações no seu funcionamento.

“Pensar-se hoje que, para uma estrutura deste género, é possível uma pessoa cumprir isto tudo é absolutamente irrealista. E o único apoio que há para a decisão desses números é uma pessoa, que para além de ter que dirigir a secretaria, no fundo acaba por tratar de tudo, e assim não dá. Quer dizer, é uma dispersão tão grande por assuntos que os vogais permanentes não têm hipótese e há muitas tarefas que os vogais não deviam ter. (...) Estivemos, por exemplo, a estudar a divisão do país por áreas de inspecção. Esse tipo de trabalho, se nós tivéssemos aqui uma equipa de apoio que fizesse essas coisas antes e que as estudasse... Depois a quem decide era

só optar. (...) Precisávamos de uma pessoa que desse assessoria na ligação com a comunicação social, de alguém que percebesse de gestão das contas, dos recursos humanos e depois precisávamos de ter juízes que estudassem as questões, que vissem, não só os processos concretos, mas até a evolução da aplicação das leis nos tribunais com vista a atalhar a tempo os problemas. (...) Mas tudo em reduzido, não muita gente. (...) Assim temos um amadorismo” (Ent. 4 – Juiz).

“A estrutura do Conselho, que eu acho que nem é bem uma estrutura, tem lá uns oito ou dez funcionários judiciais ou administrativos que dão o melhor que podem, mas estão limitados. O Conselho precisa de ser dimensionado, com a criação de vários departamentos, de modo a dar o apoio necessário aos vogais. (...) O Conselho Superior da Magistratura que é o órgão de gestão de tantos juízes, não tem lá ninguém ligado à gestão. (...) Quando nós falamos para fora dizem que isto é um problema de corporativismo, mas o Conselho Superior da Magistratura não tem dinheiro, não tem meios nenhuns, por isso não pode fazer nada. (...) Nós temos o boletim, mas temos que pedir ao Centro de Estudos Judiciários para o publicar, porque não temos meios. É curioso porque uma das críticas que fizeram foi por o boletim não ter data, mas isto sucedeu porque era impossível aplicá-la na impressora do CEJ” (Ent. 3 – Juiz).

Passemos, entretanto, a outra das competências que mais sobrecarrega os Conselhos Superiores: as inspeções ao desempenho profissional dos magistrados.

2. As inspeções ao desempenho profissional

O volume de classificações atribuídas pelos Conselhos Superiores é, igualmente, um indicador de actividade dos mesmos. Os dados demonstram

que o número tem aumentado significativamente, mais no CSM do que no CSMP. Não obstante, e para além deste factor, existem outras explicações essenciais para uma melhor compreensão destes dados. Em primeiro lugar, a alteração do número de juízes e de magistrados do MP; em segundo lugar, o aumento do número de inspectores, quer no CSM, quer no CSMP; em terceiro lugar, as modificações introduzidas nos regulamentos de inspecções, que vieram alterar o modo como se efectuam as avaliações; em quarto lugar, a alteração dos períodos que medeiam cada inspecção, os quais passaram de três para quatro anos; em quinto lugar, a própria evolução dos Conselhos Superiores e das suas estruturas de apoio; e, em sexto lugar, o facto das classificações atribuídas poderem não ser coincidentes com o ano em que se realizaram as inspecções, visto registarem, com frequência, algum atraso. Esta situação promove algumas distorções na análise dos dados, tanto mais quando se sabe que em períodos de movimentos de magistrados existe uma grande pressão para que os processos de classificação sejam concluídos, visto que o seu resultado pode interferir na colocação, ou não, do magistrado em determinada comarca ou tribunal. Este último factor pode, ainda, complicar-se, em especial no caso das inspecções aos juízes, devido ao facto de haver juízes que são inspeccionados mais que uma vez por ano, por terem sido transferidos e, por coincidência, “apanharem” uma inspecção que já estava marcada para o tribunal onde passaram a exercer funções. Deste modo, o número total de inspecções realizado pelo CSM pode incluir várias situações destas por ano.

Se alguns destes factores foram tidos em consideração, pelo menos parcialmente, como é o caso do número de magistrados e de inspectores, já outros são mais difíceis de integrar numa análise, sem o recurso a diferentes procedimentos. Integram-se neste caso as alterações dos regulamentos ou a evolução dos serviços de apoio dos Conselhos Superiores. Mesmo em relação a alguns dados, não foi possível recolher a totalidade da informação necessária para atingirmos uma correcta observação da evolução das inspecções, como é o caso das inspecções ao mesmo magistrado no mesmo ano. Deste modo, a

comparação dos dados referentes à percentagem de magistrados classificados e à média de processos por inspector não é possível efectuar para todos os anos. No que respeita à percentagem de magistrados classificados, o período comparável situa-se entre 1990 e 2002. Este facto deve-se à dificuldade dos serviços do CSMP em apurar o número de magistrados do MP por categoria, visto que apenas os então delegados do Procurador da República (actuais procuradores-adjuntos) e os procuradores da República se encontram abrangidos pelas inspecções.

Ao olharmos para o número de magistrados classificados anualmente, verificamos, mais uma vez, uma discrepância entre, por exemplo, as 46 classificações de 1982 e 1983 e as 287 de 1993, no caso do CSMP. Em relação ao CSM, a variação vai das 150 classificações em 1989 e as 492 em 1993 (valor que representava cerca de 52% do universo de juízes abrangido pelas inspecções). No total de 26 anos foram atribuídas, no CSM, 5837 classificações, ou seja, uma média anual de 224,5, um valor considerável em termos quantitativos.

Tabela 13
Desempenho Profissional dos Juizes de Direito

Ano	Classificações Atribuídas	Juizes de Direito ¹⁷⁸	% Juizes Classificados	Número de Inspectores	Média de Processos Classificados por Inspector
2002	302	1286	23,5	20	15,1
2001	274	1297	21,1	20	13,7
2000	399	1229	32,5	20	20,0
1999	377	1204	31,3	15 + 5	25,1
1998	302	1233	24,5	15	20,1
1997	316	1190	26,6	15	21,1
1996	224	1138	19,7	15	14,9
1995	231	1082	21,3	15	15,4
1994	326	1017	32,1	15	21,7
1993	492	946	52,0	15 + 2	28,9
1992	408	953	42,8	15 + 2	24,0
1991	367	923	39,8	15	24,5
1990	318	920	34,6	15	21,2
1989	150	920	16,3	15	10,0
1988	157	902	17,4	15	10,5
1987	158	960	16,5	15	10,5
1986	180	897	20,1	-	-
1985	196	897	21,8	-	-
1984	206	847	24,3	-	-
1983	151	760	19,9	-	-
1982	174	725	24,0	-	-
1981	162	645	25,1	-	-
1980	203	529	38,4	-	-
1979	158	511	30,9	-	-
1978	202	554	36,5	-	-
1977	194	469	41,4	-	-
Total	5837	-	-	-	-
Média	224,5	-	28,2	-	18,5

Fonte: Conselho Superior da Magistratura e Estatísticas da Justiça do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça.

No CSMP, durante o período de 24 anos, foram classificados 2862 magistrados, isto é, cerca de 125 por ano. Estas diferenças explicam-se, em parte, pela diferença existente, quer entre o número de magistrados, quer entre o número de inspectores, os quais são superiores no que respeita aos juizes. No entanto, se considerarmos apenas os últimos três anos, verificamos que o número de processos classificados é, quanto aos juizes, quase o dobro dos

¹⁷⁸ Apenas os juizes de Direito são abrangidos pelas inspecções, estando excluídos os juizes-desembargadores e os juizes-conselheiros. Também estão excluídos da tutela do Conselho Superior da Magistratura os juizes de Direito a exercerem funções nos Tribunais Administrativos e Fiscais, para os quais existe o respectivo Conselho Superior. No entanto, os dados referentes aos juizes de Direito abrangem os juizes em exercício nos tribunais administrativos e fiscais, que, contudo, são muito poucos, não desvirtuando, de forma significativa, a leitura deste quadro.

realizados pelo CSMP. A diferença no número de magistrados e de inspectores não justifica esta diferença, até porque o modelo de inspecção seguido pelos Conselhos Superiores é praticamente igual. A percentagem de magistrados inspeccionados anualmente reforça ainda mais esta conclusão, com os juízes a atingirem valores, em regra, bastante superiores. Existem certamente várias explicações para esta discrepância, sendo que uma delas foi possível registar, nomeadamente o facto de CSM aproveitar a inspecção a um juiz para inspeccionar todos os juízes que exerçam funções no mesmo tribunal ou comarca (avaliando todo o serviço judicial), enquanto o CSMP opta mais por inspecções individuais.

Tabela 14
Desempenho Profissional dos Magistrados do MP

Ano	Classificações Atribuídas	Magistrados ¹⁷⁹ do MP	% Magistrados Classificados	Número de Inspectores	Média de Processos Classificados por Inspector
2002	152	1104	13,8	13	11,7
2001	128	1065	12	14	8,9
2000	217	1022	21,2	15	14,5
1999	232	1041	22,3	12+3	19,3
1998	135	980	13,8	12	11,3
1997	134	963	13,9	12	11,2
1996	143	950	15,1	-	-
1995	102	945	10,8	-	-
1994	120	940	12,8	10	12
1993	287	895	32,1	10	28,7
1992	78	851	9,2	10	7,8
1991	153	800	19,1	10	15,3
1990	96	751	12,8	10	9,6
1989	211	708	29,8	10	21,1
1988	-	623	-	10	-
1987	102	580	17,6	10	10,2
1986	77	593	13	8+2	8,5
1985	47	597	7,9	8	5,9
1984	85	558	15,2	8	10,6
1983	46	519	8,9	6	7,7
1982	46	392	11,7	5	9,2
1981	91	439	20,7	4	22,8
1980	-	375	-	4	-
1979	90	423	21,3	4	22,5
1978	90	354	25,4	4	22,5
1977	130	359	36,2	4	32,5
Total	2862	-	-	-	-
Média	124,7	-	17,4	-	13,5

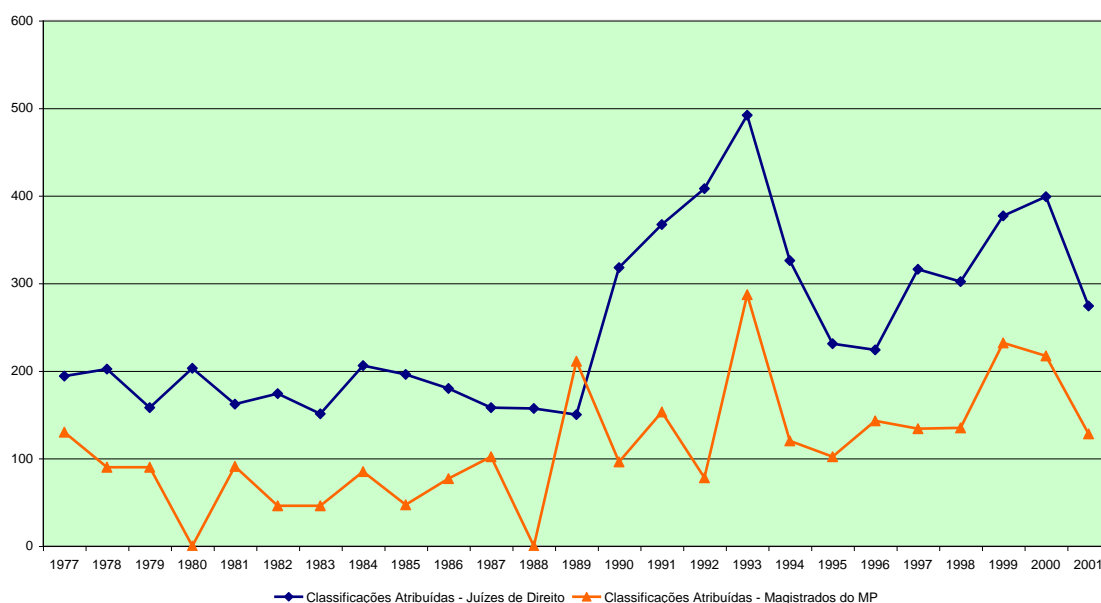
Fonte: Procuradoria-Geral da República e Estatísticas da Justiça do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça.

Quanto à percentagem de magistrados avaliados por ano, os dados demonstram a discrepância já assinalada. Em relação ao CSMP, verifica-se uma variação entre os 7,9% de 1985 e os 32,1% e 36,2%, respectivamente de 1993 e 1977. No caso do CSM, os valores vão dos 16,3% de 1989 aos 52% registados em 1993. Mesmo excluindo este último valor, a percentagem de

¹⁷⁹ Este número engloba apenas os procuradores da República e os procuradores-adjuntos, Os dados entre 1977 e 1989 englobam todos os magistrados do MP, ou seja, também os procuradores-gerais-adjuntos. Esta categoria só ultrapassou os 100 elementos na década de noventa, pelo que neste período não é muito significativa. Após o movimento realizado em Dezembro de 1999, e com as promoções resultantes da aplicação do novo EMP e da nova LOFTJ, o número de procuradores e procuradores-adjuntos passou a ser, em 2002, respectivamente, de 359 e de 745. O número de magistrados, em 2002, foi fornecido pela

magistrados abrangidos pelo processo de classificação é nitidamente superior no CSM. A discrepância verificada poderá estar relacionada, em parte, com algumas alterações no que respeita a estatutos ou a movimentos de magistrados ou, ainda, ao número de inspectores. Contudo, mesmo atendendo a estes factores, que poderão perturbar alguns anos, o desnível verificado de ano para ano é significativo.

Gráfico 2
Classificações atribuídas aos Juizes de Direito e Magistrados do MP



De realçar que, para ambos os Conselhos Superiores, enquanto o crescimento do número de magistrados, e mesmo de inspectores, é relativamente constante, a evolução do número de classificações atribuídas é irregular, não obedecendo, aparentemente, a qualquer padrão. Mesmo com o número de inspectores a manter-se constante, a variação do número de processos de inspecção classificados é apreciável. No CSM, enquanto entre 1987 e 1998 o número de inspectores se manteve nos 15 (excluindo os anos de 1992 e 1993 por ter havido mais dois inspectores), a média anual de

processos classificados por inspector variou entre os 10, em 1989, e os 28,9, em 1993. Para o CSMP, os valores conhecidos apontam para uma variação entre os 5,9 processos por inspector em 1985 e os 28,7 em 1993. Estes valores registados em 1993 poderão estar directamente relacionados com a aprovação da Lei de Autonomia do Ministério Público de 1992 e com as alterações a nível de preenchimento de quadros nos tribunais que daí resultaram, em especial no Ministério Público. Como a classificação é um dos critérios para as colocações e promoções, tem havido uma maior urgência para acelerar os processos, especialmente para a sua discussão em sede própria, ou seja, nas sessões dos Conselhos Superiores, sempre que se aproximam grandes movimentos provocados por alterações nas leis de organização judiciária. Este facto implica que, em certas sessões, sejam aprovados dezenas de processos de classificação¹⁸⁰.

Quanto às inspecções propriamente ditas, os nossos entrevistados levantaram, igualmente, algumas questões, que podemos dividir em duas vertentes: 1) as de carácter operativo, relativamente ao volume de trabalho dos inspectores; 2) e as de carácter técnico. Neste ponto vamos, apenas, realçar as de carácter operativo, deixando as de carácter técnico para quando abordarmos os critérios das inspecções dos magistrados.

Os problemas de operacionalidade das inspecções relacionam-se com a capacidade dos actuais quadros de inspectores para responder ao caderno de encargos estabelecido anualmente, ao qual crescem outras actividades que vão surgindo no dia-a-dia. Note-se que os inspectores, além de efectuarem as avaliações profissionais, estão encarregados de todos os processos de inquérito e disciplinares relativos aos magistrados. Deste modo, a duplicidade de tarefas pode originar uma sobrecarga bastante grande. Compreende-se, assim, a alteração da periodicidade das inspecções, de três em três anos para quatro anos, uma vez que não se registou um aumento significativo do número de inspectores. A acumulação de processos de inspecção e os atrasos nas

¹⁸⁰ Este procedimento verificou-se, igualmente, nos anos de 1999 e de 2000, após a aprovação do EMP e da LOFTJ, devido ao reajustamento dos quadros e ao grande número de promoções

classificações estavam a gerar descontentamentos no seio das magistraturas (em particular, quando interferem nos movimentos ou nas promoções). E é possível que tal situação não tenha sido completamente ultrapassada, quer pela introdução desta alteração, quer pelo aumento verificado no número de inspectores, visto que surgem, frequentemente, casos de magistrados que estão largos anos sem ser inspeccionados.

Os problemas apontados não são muito distintos nos dois Conselhos Superiores. Verificou-se, inclusive, um acréscimo quase simultâneo no número de inspectores e uma alteração do período entre inspecções, por se constatarem as dificuldades em manter actualizado o corrente modelo. Assim, no ano de 1999, o CSM passou de um corpo de inspectores com 15 elementos para 20, enquanto o CSMP passou de 12 para 15 em 1999, tendo já decrescido para 13, em 2002. Mesmo assim, e para além do aumento no tempo entre duas inspecções, é relativamente consensual, entre os magistrados contactados, que os actuais corpos de inspectores são insuficientes para cumprir, mais uma vez, o estipulado nos regulamentos. Prova desse facto é o contraste verificado, nos últimos anos, entre o aumento do número de inspectores e a redução do número de inspecções por inspector. Em relação ao CSMP, algumas opiniões referem que:

“Nós estamos a falar em centenas de processos de inspecção, bastante volumosos (onde se devia dar uma grande volta) que obrigam à extracção de milhares de fotocópias, porque vai ao visto simultâneo de toda a gente. Mas, como é evidente, uma pessoa está no seu trabalho e recebe 50 processos, a tendência vai ser para não analisar convenientemente o que lá vem escrito. Até porque não há tempo. (...) Relativamente a uma pessoa externa à magistratura, não só não tem tempo, como tem alguma dificuldade em entrar naquela matéria, e a tendência natural é ler a última página, as conclusões. Às vezes, aqui como em qualquer sector em que haja inspecções, as conclusões não correspondem aos factos que lá

vêm. E às vezes a proposta não corresponde às conclusões. Estas coisas têm que ser vistas com muito cuidado porque estamos a falar de eventuais implicações na carreira dos magistrados. (...) Implicaria a reformulação total das inspecções. Em vez dos relatórios com um volume de cerca de 300 páginas, deve-se caminhar, tendencialmente, para uma coisa muito mais sintética. (...) A primeira proposta eram para serem 13 inspectores, e finalmente fixou-se em 15. Eu não tenho experiência, a não ser do Conselho, mas visto de fora parece-me que é muito pouco. Há 250 comarcas, grosso modo. Há comarcas muito complicadas, e nem sempre é pela sua grandeza territorial. E há, sobretudo, uma coisa que não se pode pôr de parte, que é o âmbito disciplinar, visto que os inspectores fazem tudo. (...) Penso que com tanta inspecção para fazer e com tantos inquéritos disciplinares, processos de averiguações ou processos disciplinares, 15 inspectores são poucos. Por exemplo, alguma coisa há-de ficar necessariamente de fora, para além dos atrasos que isso causa inevitavelmente. (...) Essa alteração [de aumentar o tempo que medeia as inspecções para quatro anos] foi exactamente porque o Conselho já não conseguia responder a tanto processo inspectivo. Já não conseguia sobreviver a tanto papel. Agora, continuo a achar que 15 é pouco. (...) Todo o sistema de inspecções devia ser objecto de um debate intenso e profundo, e que, se calhar, demoraria meio ano, coisa que o Conselho não pode fazer, pelas razões já referidas. Por exemplo, o corpo de inspectores não tem relevância estatutária. Há um serviço de inspecções na dependência do Conselho e do PGR, mas estatutariamente não tem corpo, nem sequer regalias estatutárias” (Ent. 8 – Magistrado do MP).

“E todos os processos de inspecção que vão ao Conselho, às vezes com um esforço titânico, são lidos por mim. Os relatórios leio sempre, os processos tento ler todos, de fio a pavio. (...) As maiores dificuldades [no trabalho dos inspectores] devem ser de ordem logística. Depois é um trabalho, por natureza, um pouco solitário,

uma vez que cada um tem as suas inspecções atribuídas. Tenta-se atenuar isso, de alguma maneira, com reuniões anuais dos inspectores (que começaram há dois ou três anos), mas que ainda são insuficientes. Depois, tem a ver com as condições em que desenvolvem o seu trabalho que, contrariamente àquilo que se pensa, não são muito aliciantes. Isto é, exceptuando as ajudas de custo, não tem mais nenhuma contrapartida pelas funções que exercem, e talvez fosse de ponderar esse aspecto” (Ent. 7 – Magistrado do MP).

No que toca ao CSM, como afirmámos atrás, as questões são idênticas, embora não tenham sido transmitidas da mesma forma pelos entrevistados.

“Os relatórios são um problema a que ainda ontem me referi. (...) Como para uma pessoa se pronunciar é preciso ler os dossiês, a maior parte dos membros não têm tempo. Basta imaginar que para cada uma das sessões distribuem-se resmas de papel. (...) Só os membros magistrados o conseguem minimamente” (Ent. 3 – Juiz).

“Aumentou-se o número porque havia uma discrepância. Havia juízes que passavam muitos anos sem ser inspeccionados, e havia outros que o eram frequentemente porque passavam por determinadas comarcas. Esta discrepância tinha um certo efeito no curriculum do juiz. Não só uns tinham menos inspecções, como em principio, tendo mais inspecções e respondendo bem, tinham mais facilidade em ir para classificações muito mais elevadas. (...) Preocupou-se o Conselho em aumentar o número de inspectores para que, tendencialmente, os juízes com os mesmos anos de serviço tenham o mesmo número de inspecções” (Ent. 2 – Juiz).

A falta de critérios para a realização de inspecções que assegurem alguma regularidade e harmonização, ao longo dos anos, permite criar algum grau de incerteza nos magistrados, provocando, como se apurou,

comportamentos “adaptados” às inspeções, quer em termos de preferir “despachar” a quantidade, quer no aumento de produtividade em determinados períodos, que posteriormente não regista continuidades. Além disso, a variação da percentagem de magistrados inspeccionados reforça, ainda mais, a ideia de que não existe um padrão de referência que possa prever, a médio ou longo prazo, um determinado nível de inspeções.

3. As classificações dos magistrados

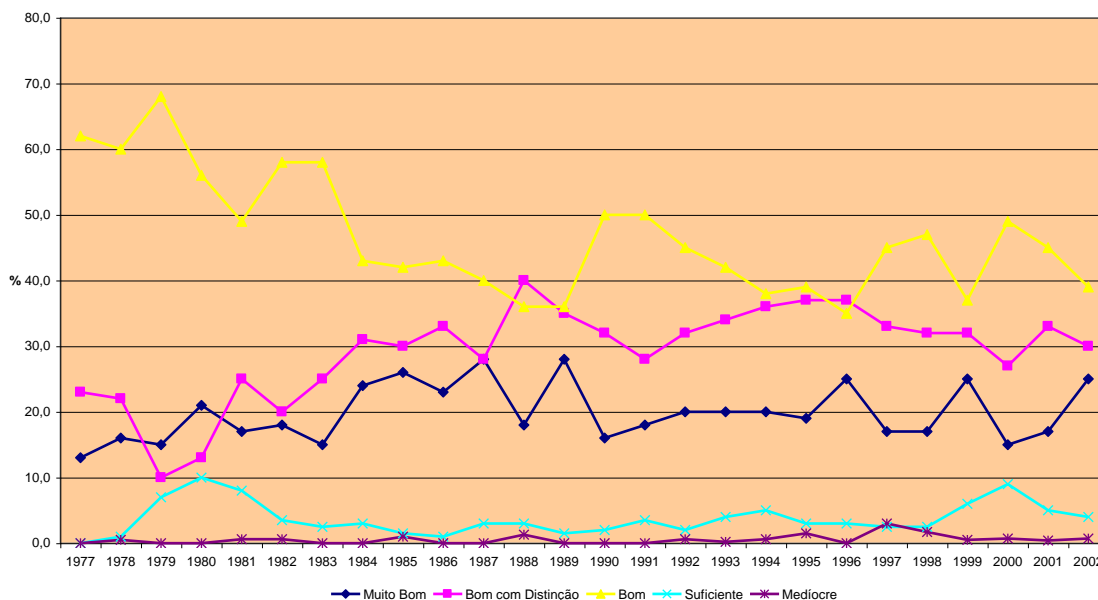
Observando as classificações resultantes das inspeções ao desempenho profissional dos magistrados, constatamos que são extremamente positivas. Desde logo, convém referir que a escala utilizada propicia uma avaliação tendencialmente positiva, existindo três classificações positivas (*Muito Bom*, *Bom Com Distinção* e *Bom*), uma intermédia (*Suficiente*) e apenas uma negativa (*Medíocre*). De realçar que, sempre que é atribuída uma classificação de *Medíocre*, é aberto, de imediato, um inquérito, que poderá culminar ou não num processo disciplinar. Mas, como é referido comumente entre magistrados, tal classificação só é atribuída em casos extremos, até por implicar, segundo a lei, a suspensão do exercício de funções e a instauração de um inquérito por inaptidão para o desempenho da função. A classificação de *Suficiente* é considerada como um aviso ao desempenho do magistrado. É atribuída a classificação de *Bom*, normalmente, nas primeiras inspeções dos magistrados em início de carreira. Quanto a *Bom Com Distinção* e a *Muito Bom*, a sua utilização está frequentemente relacionada com as promoções ou com as colocações dos magistrados, sendo reservadas a magistrados com, pelo menos, sete a dez anos de serviço, em média.

Tabela 15
Classificações Atribuídas a Juizes de Direito

Ano/Classificações de Serviço	Muito Bom		Bom com Distinção		Bom		Suficiente		Medíocre		Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
2002	77	25%	92	30%	119	39%	12	4%	2	0,7%	302
2001	48	17%	90	33%	122	45%	13	5%	1	0,4%	274
2000	60	15%	106	27%	194	49%	36	9%	3	0,7%	399
1999	93	25%	120	32%	140	37%	22	6%	2	0,5%	377
1998	51	17%	97	32%	141	47%	8	2,5%	5	1,7%	302
1997	53	17%	103	33%	142	45%	8	2,5%	10	3%	316
1996	57	25%	82	37%	79	35%	6	3%	0	0%	224
1995	44	19%	86	37%	91	39%	7	3%	3	1,5%	231
1994	65	20%	117	36%	125	38%	17	5%	2	0,6%	326
1993	98	20%	166	34%	208	42%	19	4%	1	0,2%	492
1992	80	20%	131	32%	185	45%	9	2%	3	0,6%	408
1991	67	18%	103	28%	184	50%	13	3,5%	0	0%	367
1990	52	16%	101	32%	159	50%	6	2%	0	0%	318
1989	42	28%	52	35%	54	36%	2	1,5%	0	0%	150
1988	31	18%	63	40%	56	36%	5	3%	2	1,3%	157
1987	45	28%	45	28%	63	40%	5	3%	0	0%	158
1986	41	23%	60	33%	77	43%	2	1%	0	0%	180
1985	50	26%	59	30%	82	42%	3	1,5%	2	1%	196
1984	49	24%	63	31%	88	43%	6	3%	0	0%	206
1983	23	15%	37	25%	87	58%	4	2,5%	0	0%	151
1982	31	18%	35	20%	101	58%	6	3,5%	1	0,6%	174
1981	27	17%	41	25%	80	49%	13	8%	1	0,6%	162
1980	43	21%	26	13%	114	56%	20	10%	0	0%	203
1979	24	15%	16	10%	107	68%	11	7%	0	0%	158
1978	32	16%	45	22%	122	60%	2	1%	1	0,5%	202
1977	26	13%	47	23%	121	62%	0	0%	0	0%	194
Total	1309	-	1983	-	3041	-	255	-	39	-	6627
Média anual / %	50,3	20%	76,3	29%	117	47%	9,8	3%	1,5	0,5%	254,9

Fonte: Conselho Superior da Magistratura.

Gráfico 3
Classificações Atribuídas a Juizes de Direito (%)



Quanto aos resultados em si, apura-se que, das 6627 e 2991 classificações atribuídas, respectivamente, a juizes e a magistrados do Ministério Público, no período analisado (menos dois anos para o Ministério Público), cerca de metade corresponde a *Bom com Distinção* ou a *Muito Bom* (49% para os juizes e 53% para os magistrados do Ministério Público). Se nos primeiros anos estes valores poucas vezes foram alcançados, a partir de 1984 nos juizes e de 1982 nos magistrados do Ministério Público mantiveram-se, quase sempre, nos 50% ou mais. O valor mais alto atingido nos juizes, somando estas duas categorias mais elevadas, foi de 63% em 1989, tendo-se situado nos 55% no último ano analisado (2002).

Quanto ao Ministério Público, os valores têm sido, em regra, mais elevados que os verificados com os juizes. Deste modo, o valor mais alto registou-se em 1986 com 74% dos magistrados classificados a terem *Muito Bom* ou *Bom Com Distinção*. De referir que, embora não tenhamos informações que expliquem a nossa afirmação, registou-se, nos últimos dois anos, um decréscimo progressivo na percentagem de notas mais elevadas.

Esta redução permitiu atingir, em 2002, um valor idêntico ao registado para os juízes, situação que já não se verificava desde 1994.

A nota atribuída com mais frequência é, contudo, o *Bom*. Mais uma vez para o período analisado, os juízes atingiram uma média anual de 47% classificados com *Bom*, enquanto apenas 40,4% dos magistrados do Ministério Público receberam essa classificação, uma vez que têm um número superior de notas mais altas. Refira-se a título exemplificativo que, nos últimos oito anos, o CSMP registou em quatro anos mais notas de *Muito Bom* do que de *Bom Com Distinção*. Em relação às notas mais baixas, os valores têm sido algo residuais. Neste aspecto, e contrariando os dados anteriores, aos magistrados do Ministério Público tem sido atribuído um maior número de notas negativas anualmente (5,5% de *suficientes* e 1,3% de *medíocres*), face aos juízes (3% de *suficientes* e 0,5% de *medíocres*).

Tabela 16
Classificações Atribuídas a Magistrados do MP¹⁸¹

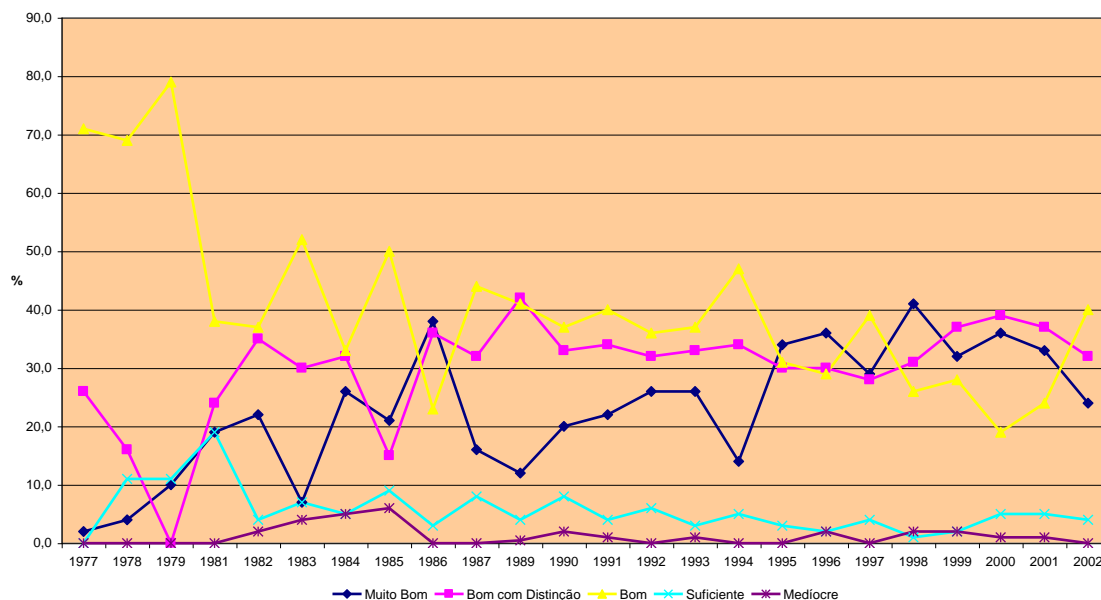
Ano/Classificações de Serviço	Muito Bom		Bom com Distinção		Bom		Suficiente		Medíocre		Total
	Cont.	%	Cont.	%	Cont.	%	Cont.	%	Cont.	%	
2002	36	24%	49	32%	61	40%	6	4%	0	0%	152
2001	42	33%	47	37%	31	24%	7	5%	1	1%	128
2000	77	36%	84	39%	42	19%	11	5%	3	1%	217
1999	73	32%	86	37%	64	28%	5	2%	4	2%	232
1998	55	41%	42	31%	35	26%	1	1%	2	2%	135
1997	39	29%	37	28%	52	39%	6	4%	0	0%	134
1996	52	36%	43	30%	42	29%	3	2%	3	2%	143
1995	35	34%	31	30%	32	31%	3	3%	0	0%	101
1994	17	14%	41	34%	56	47%	6	5%	0	0%	120
1993	74	26%	96	33%	106	37%	9	3%	2	1%	287
1992	20	26%	25	32%	28	36%	5	6%	0	0%	78
1991	33	22%	52	34%	61	40%	6	4%	1	1%	153
1990	19	20%	32	33%	35	37%	8	8%	2	2%	96
1989	26	12%	88	42%	87	41%	9	4%	1	0,5%	211
1988	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1987	16	16%	33	32%	45	44%	8	8%	0	0%	102
1986	29	38%	28	36%	18	23%	2	3%	0	0%	77
1985	10	21%	7	15%	23	50%	4	9%	3	6%	47
1984	22	26%	27	32%	28	33%	4	5%	4	5%	85
1983	3	7%	14	30%	24	52%	3	7%	2	4%	46
1982	10	22%	16	35%	17	37%	2	4%	1	2%	46
1981	17	19%	22	24%	35	38%	17	19%	0	0%	91
1980	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1979	9	10%	0	0	71	79%	10	11%	0	0%	90
1978 ¹⁸²	4	4%	14	16%	62	69%	10	11%	0	0%	90
1977	3	2%	34	26%	93	71%	0	0%	0	0%	130
Total	721	-	948	-	1148	-	145	-	29	-	2991
Média anual / %	26,9	23%	36,6	30%	48,3	40%	5,8	6%	1,2	1%	118,8

Fonte: Procuradoria-Geral da República.

¹⁸¹ De acordo com a LOMP de 1978, não havia a classificação de *Bom Com Distinção* (que só aparece na LOMP de 1986). No entanto, esta classificação aparece atribuída desde 1977. Em 1978 aparece atribuída a classificação de *Regular* que consideramos ser de *suficiente*. Mais uma vez, a falta de dados para os anos de 1980 e de 1988 obriga-nos a fazer as médias tendo em consideração menos dois do que para o caso dos juizes.

¹⁸² Por coincidência, estes 4 *Muito Bons* são referentes a magistrados do Ministério Público, eleitos entre os seus pares, membros do CSMP.

Gráfico 4
Classificações Atribuídas a Magistrados do MP (%)



Para ambos os casos se verifica, em 1999 e 2000, um grande acréscimo de classificações atribuídas, face aos anos anteriores, facto que poderá estar relacionado com a aprovação da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais e na sequência da aprovação do Estatuto do Ministério Público. Estas leis vieram criar novos lugares e reorganizar outros, originando os maiores movimentos de magistrados registados até ao momento, visto que implicava, igualmente, um número muito grande de promoções, em particular no Ministério Público. As variações constatadas são significativas, podendo estar relacionadas também com a composição dos Conselhos Superiores, a qual vai sendo alterada em função dos mandatos. No caso do CSM, verifica-se, contudo, um ligeiro aumento, com a excepção de alguns anos, do número de notas mais elevadas, registando-se também um ligeiro aumento nas notas mais baixas, embora se registre uma relativa estagnação desde os anos noventa. No que concerne ao CSMP, o aumento verificado nas notas altas é mais acentuado, em particular, desde 1995, sendo o acréscimo pouco substancial, quanto às notas mais baixas. Contudo, há igualmente a registar, como já

referimos atrás, o facto de nos últimos dois anos se verificar uma tendência descendente no volume de notas mais altas e um aumento da nota intermédia *Bom*¹⁸³, com especial relevo para o ano de 2002.

O CSM não registou nenhum *Medíocre*, em 11 dos 26 anos abrangidos (contabilizam-se 39 no período analisado), tendo o CSMP, por seu lado, registado 29 *Medíocres*, para um período de 24 anos. No entanto, embora estes dados indiquem, no geral, a inexistência de magistrados incompetentes, houve um acréscimo recente no grau de exigência, com maior incidência no CSM.

Um exercício que não pudemos comprovar, pela dificuldade na obtenção dos dados e da consulta dos processos, é o do total das notas de *Medíocre* que deu lugar a inquérito e, posteriormente, a processo disciplinar. O apuramento das medidas disciplinares, em função do resultado das inspecções, seria um elemento útil para comprovar a eficácia do sistema.

Outro aspecto que merece uma análise mais profunda, e para a qual não dispomos de dados anteriores a 1997, visto não se encontrarem discriminados nos relatórios da Procuradoria-Geral da República, respeita à diferença de critérios usados nas inspecções consoante a categoria profissional. Esta análise visa apenas o Ministério Público, já que, até há pouco tempo e no que toca aos juizes, só os da primeira instância eram sujeitos a inspecções.

Como mostra a análise das tabelas seguintes, constata-se um aumento das notas dos magistrados do Ministério Público que acompanha a progressão na carreira. De facto, segundo critérios assumidos pelo próprio CSMP (Boletim n.º 18 do CSMP, Dezembro 1997), a atribuição da classificação de *Muito Bom* à categoria de Procurador-Adjunto apenas se verificará ao fim de 10 anos de

¹⁸³ As diferenças registadas em 2001 e 2002, no que respeita ao CSMP, com um abaixamento ligeiro e progressivo da percentagem de notas mais altas, coincide com a tomada de posse do novo Procurador Geral da República José Adriano Souto de Moura. No entanto, para além desta coincidência, não possuímos outras informações que possibilitem confirmar, de forma categórica, esta relação.

serviço, salvo justificáveis exceções¹⁸⁴. Por conseguinte, os 21 *Muito Bons* verificados em 1997 enquadraram-se nestas duas possibilidades. Quanto à categoria de procuradores da República, os critérios, segundo o mesmo Boletim, são mais flexíveis, “atingindo frequentemente um magistrado desta categoria a classificação máxima logo na primeira inspeção, nalguns casos sem ter feito jus a tal classificação na categoria de Delegado de Procurador da República” (Boletim n.º 18 do CSMP, Dezembro 1997).

A análise dos dados comprova tal indicação superior, verificando-se, inclusive, a inexistência, para quatro dos seis anos analisados, na categoria de Procurador da República, de avaliações de *Suficiente* ou *Medíocre*. Em 1999, em 37 avaliações de procuradores da República, aparecem já 2 *Medíocres* e 2 *Suficientes*, e a partir daí surgem com mais regularidade os *Suficientes*. No entanto, 2002 não registou qualquer nota de *Suficiente* ou de *Medíocre*.

Tabela 17

**Classificações por Ano e por Categoria de Magistrados do MP –
Procuradores da República (1997-2002)**

Ano/Classificações de Serviço	Muito Bom		Bom com Distinção		Bom		Suficiente		Medíocre		Total
2002	12	44%	11	41%	4	15%	0	0%	0	0%	27
2001	13	48%	8	30%	4	15%	1	4%	1	4%	27
2000	7	37%	8	42%	1	5%	3	16%	0	0%	19
1999	22	61%	6	16%	5	14%	2	5%	2	5%	37
1998	13	46%	12	43%	3	11%	0	0%	0	0%	28
1997	18	60%	9	30%	3	10%	0	0%	0	0%	30
Total	85	-	54	-	20	-	6	-	3	-	168
Média anual / %	14,2	50,7%	9	32,1%	3	10,7%	1	3,6%	0,5	1,8%	28

Fonte: Procuradoria-Geral da República

A discrepância entre as duas categorias é por demais evidente. A média de *Muito Bons*, por ano, atinge os 50% para os procuradores da República, enquanto apenas 28% dos procuradores-adjuntos inspeccionados obtiveram tal classificação. Em relação às restantes notas, no caso dos procuradores-adjuntos, repartem-se pelas três notas principais, enquanto para os

¹⁸⁴ O mesmo se aplica aos magistrados judiciais, segundo o Regulamento das Inspeções Judiciais do CSM.

procuradores da República, pelo facto de se concentrarem na nota mais alta, estão muito mais desequilibradas. Estes valores foram, ainda, mais desequilibrados até 1999, tendo-se, desde então, registado uma diminuição, em ambas as categorias, das notas mais elevadas e um consequente aumento da nota intermédia. Esta estratégia reflecte-se mais nos procuradores-adjuntos, com especial destaque para os cerca de 46% de *Bons* no ano de 2002.

Tabela 18
Classificações por Ano e por Categoria de Magistrados do MP –
Procuradores-Adjuntos (1997-2002)

Ano/Classificações de Serviço	Muito Bom		Bom com Distinção		Bom		Suficiente		Medíocre		Total
2002	24	19%	38	30%	57	46%	6	5%	0	0%	125
2001	29	29%	39	39%	27	27%	6	6%	0	0%	101
2000	70	35%	76	38%	41	32%	8	4%	3	2%	198
1999	51	26%	80	41%	59	30%	3	2%	2	1%	195
1998	42	39%	30	28%	32	30%	1	1%	2	2%	107
1997	21	20%	28	27%	49	47%	6	6%	0	0%	104
Total	237	-	291	-	265	-	30	-	7	-	830
Média anual / %	39,5	28,6%	48,5	35,1%	44,2	32%	5	3,6%	1,2	0,8%	138

Fonte: Procuradoria-Geral da República

De realçar apenas que, segundo o Estatuto do Ministério Público (artigo 109.º), a classificação dos magistrados do Ministério Público incide tão só sobre os procuradores da República e sobre os procuradores-adjuntos. Por conseguinte, a comparação dos resultados das inspecções limita-se exclusivamente a estas categorias, aplicando-se disposição idêntica aos magistrados judiciais, pois encontravam-se excluídos das fiscalizações ordinárias todos os juizes com categoria igual ou superior a Desembargador (passaram a estar sujeitos a inspecção os juizes-desembargadores pelas alterações introduzidas na Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto e pelo novo Regulamento de Inspeções Judiciais, aprovado pelo CSM em 10 de Novembro de 1999, mas apenas para efeitos de progressão na carreira).

No que respeita aos dados estatísticos referentes às classificações, pouco mais se pode afirmar. Existem, contudo, outros aspectos importantes que não podem ser analisados através de números, nomeadamente os critérios

utilizados pelos inspectores no seguimento do estipulado pelos regulamentos de inspecção do CSM e do CSMP. De momento, vamos apenas enumerar os critérios que estão na base dos processos de inspecção e de classificação do desempenho dos magistrados. As diferenças entre os dois serviços de inspecção são mínimas, limitando-se, por vezes, a meras distinções de linguagem. Por outro lado, as inspecções, tal como estão definidas nos regulamentos, servem não só para apreciar o mérito dos magistrados, mas também para averiguar o funcionamento dos tribunais e as condições existentes, incluindo os quadros de pessoal, o movimento processual, as instalações e as habitações dos magistrados (n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento das Inspeções Judiciais¹⁸⁵).

O facto de as funções da inspecção irem além da mera avaliação do trabalho do magistrado em causa permite recolher um conjunto de informações bastante vasto, que, se fossem devidamente compiladas e analisadas, permitiriam realizar com facilidade uma radiografia do funcionamento do sistema judicial português. Os processos de inspecção fornecem, inclusive, informações bastante úteis sobre as condições de funcionamento dos tribunais, destacando as principais carências. No entanto, como os resultados das inspecções não são aproveitados, para além das classificações dos magistrados, o manancial de informação que se recolheu acaba por ir para as prateleiras e ser arquivado.

A tabela seguinte exhibe uma síntese dos principais pontos respeitantes aos regulamentos das inspecções. Os aspectos mais polémicos referem-se aos critérios de avaliação e aos modelos utilizados, que são pouco objectivos. Na verdade, o grau de subjectividade dos relatórios depende, em grande medida, do perfil dos inspectores.

¹⁸⁵ DR II série, 8.95.96 – Alterado pela Deliberação 345/98, DR. 29.06.98 e Deliberação 381/98, DR. 17.07.98. A última alteração foi aprovada recentemente, por Deliberação do Plenário do CSM, em 19 de Outubro de 1999, e publicada no DR, II série, n.º 262, de 10 de Novembro de 1999.

Tabela 19
Regulamentos de Inspeções do CSM e do CSMP

Competências	Conselho Superior da Magistratura	Conselho Superior do Ministério Público¹⁸⁶
<i>Nomeação de inspectores</i>	Plenário do CSM	CSMP por proposta do PGR
<i>Mandato dos inspectores</i>	Não tem	3 anos
<i>Crítérios de selecção</i>	Juiz da Relação ou Juiz de Direito (+ de 15 anos) com classificação de Muito Bom	Procurador-Geral-Adjunto ou Procurador da República (+ de 10 anos) com classificação de Muito Bom
<i>Reuniões com inspectores</i>	Mínimo de duas por ano	Não especificado
<i>Limites geográficos dos inspectores</i>	3 anos numa área determinada	Não especifica, apenas aconselha a não afectação de uma área por tempo indeterminado (?)
<i>Limites hierárquicos</i>	Se não houver inspectores com categoria igual ou superior, o CSM nomeia outro juiz	Se não houver inspectores com categoria igual ou superior, o PGR nomeia outro magistrado
<i>Distribuição das inspecções</i>	Distribuição equitativa, feita pelos inspectores ou por um juiz designado pelo CSM, salvo acordo do Presidente do CSM	Distribuição equitativa por sorteio, salvo acordo entre inspectores aprovado pelo PGR
<i>Espécies de inspecções</i>	Ordinárias e extraordinárias	Ordinárias e extraordinárias
<i>Periodicidade</i>	4 anos	4 anos
<i>Finalidade das inspecções ordinárias</i>	-Conhecer os serviços (quadros, movimento, habitação) -Recolher informações sobre o funcionamento dos serviços -Apontar carências -Informação sobre os serviços dos magistrados	-Conhecer os serviços (quadros, movimento, habitação) -Recolher informações sobre o funcionamento dos serviços -Apontar carências -Informação sobre os serviços e mérito dos magistrados
<i>Inspeções extraordinárias</i>	Por iniciativa do CSM por: -desactualização da classificação -requerimento dos interessados -opção do CSM	Por iniciativa do PGR ou por proposta do CSMP por: -desactualização da classificação -opção do PGR ou proposta do CSMP
<i>Crítérios gerais de avaliação</i>	-Resultados de inspecções e informações anteriores do CSM; -Circunstancias relacionadas com o exercício de funções (volume, condições, acumulação, etc.); -Registo disciplinar e outros; -Estatísticas e conferência de processos; -Instalações; -Exame de processos, livros e papéis, findos e pendentes; -10 trabalhos escolhidos pelo inspeccionado.	-Informações da PGR sobre o serviços e processo de inspecção anterior; -Registo disciplinar e outros; -Informações dos superiores; -Exame de processos, livros e papéis, findos e pendentes; -Estatísticas e conferência de processos; -Tesouraria e contabilidade; -Instalações; -10 trabalhos escolhidos pelo inspeccionado.
<i>Crítérios específicos de avaliação</i>	- <u>Capacidade para exercício da função</u> : idoneidade cívica, independência, isenção e dignidade de conduta, relacionamento com operadores judiciários e cidadãos, compreensão de situações concretas. - <u>Preparação técnica</u> : categoria intelectual, apreensão de situações	- <u>Capacidade para exercício da função</u> : idoneidade cívica, independência, isenção e dignidade de conduta, integração e compreensão do meio, relacionamento com operadores judiciários e cidadãos, bom senso. - <u>Preparação técnica</u> : categoria intelectual, desempenho em audiência, recolha e interpretação

¹⁸⁶ Circular nº 22/93, actualizado com o Estatuto do Ministério Público de 1998.

Competências	Conselho Superior da Magistratura	Conselho Superior do Ministério Público ¹⁸⁶
	jurídicas, nível jurídico, fundamentação e argumentação. -Adaptação ao serviço: bom senso, assiduidade, método, zelo, dedicação, produtividade, direcção do tribunal.	de material fáctico, nível jurídico, trabalhos jurídicos publicados. -Adaptação ao serviço: dificuldade e volume de serviço, condições de trabalho, produtividade, zelo, assiduidade e dedicação. -Funções de chefia: qualidades de chefia, eficiência de coordenação e nível de intervenção processual. -Apreciação das decisões: senso prático/jurídico, fundamentação. -Condições de trabalho: instalações, funcionários, número de juizes, polícia criminal...
<i>Crítérios limitativos</i>	-Primeira classificação não deve ser superior a Bom, salvo excepções; -Melhoria gradual da classificação, salvo excepções, não deve ser mais de um escalão de cada vez; -Muito Bom só deve ser atribuído muito excepcionalmente a juizes com menos de 10 anos	-Não refere, embora exista uma circular que aponta no mesmo sentido do referido pelo regulamento dos juizes (Boletim nº 18 do CSMP, Dezembro 1997).
<i>Efeitos das classificações</i>	-Medíocre implica a suspensão e a instauração de um inquérito; -Subida de classificação não pode ser apenas efeito da antiguidade.	-Medíocre implica a suspensão e a instauração de um inquérito; -Subida de classificação não pode ser apenas efeito da antiguidade.

As opiniões a respeito das inspecções divergem bastante, havendo quem considere que o sistema funciona, mas também quem entenda que é tempo de rever por completo o esquema até agora utilizado, o qual pouco se tem alterado, mesmo com a recente remodelação dos regulamentos das inspecções. De tal modo o assunto se encontra na ordem do dia que o CSM emitiu uma circular em 1999, afirmando que estava receptivo às opiniões dos magistrados judiciais, sobre o regulamento da inspecção, tendo em vista a sua alteração – o que veio a acontecer no final de 1999. No entanto, as alterações, na prática, pouco vieram alterar, até porque, como se retira das entrevistas, as inspecções dependem mais das metodologias que se estabelecem do que das regras inscritas em lei.

Como forma de contextualizar a discussão, após as opiniões dos entrevistados, analisaremos alguns relatórios de inspecção.

Sobre o funcionamento do sistema de inspecções e os critérios dos mesmos, entre outros assuntos, os nossos entrevistados destacam uma série de questões. Começemos pelo CSM.

“Esse é também um assunto muito delicado e que preocupa o Conselho, de tal forma que saiu há pouco tempo um novo regulamento das inspecções. Foram designados mais 5 inspectores com instruções noutra sentido. Porque o que se verifica é que, muitas vezes, a classificação do juiz depende do critério subjectivo do inspector. (...) Isso é inerente ao funcionamento das coisas, mas era preciso que houvesse alguns critérios objectivos e esses estão a ser dados. A celeridade com que o juiz decide, a forma como decide, a fundamentação dos despachos ou sentenças. Estão a ser dados critérios objectivos. Há sempre depois um elemento subjectivo. (...) Tenho visto relatórios de inspecção em que o juiz é censurado, passe a expressão, por fazer sentenças muito extensas, com grande orientação teórica e citação de acórdãos; e outros relatórios em que o juiz não faz isso e também é censurado por não o fazer. Tenho visto relatórios de inspecção em que o juiz é censurado por perder muito tempo a fazer o questionário – chama-se agora a base instrutória – seleccionando ou elencando expressamente esses factos, porque perde mais tempo. Mas outros juizes, para serem mais céleres, limitam-se a fazer a base instrutória por remissão para os articulados, mas outros inspectores também os censuram por isso. Portanto, tem que haver um critério uniforme. Mas agora o Conselho tem essa preocupação e está a tentar estabelecer um critério uniforme para que os inspectores se orientem por ele” (Ent. 1 – Não Magistrado).

“Há sempre facetas de um juiz, por vezes repercutidas na opinião pública, que escapam ao inspector. A não ser que este impusesse um sistema policial de inspecção, para fiscalizar o dia-a-dia do juiz (...). Isso é uma situação do tipo policial que não se pode aceitar e é evidente que muita da actuação do Sr. Juiz escapa aos inspectores.

Assim, não me surpreende que, a maior parte das vezes, as inspecções incidam no que ficou escrito nos processos, embora não totalmente. Recentemente o Conselho aprovou uma circular, precisamente, para chamar a atenção dos inspectores de que os juízes devem ser apreciados por qualidades que muitas vezes estão fora dos processos. Nomeadamente, nessa circular ficou expresso que se deve ter em conta a pontualidade, que acho que é muito importante, e outras características. Mas eu continuo a ter uma visão positiva, pois considero que, no fundo, e com todas a vicissitudes que a questão tem, as inspecções ainda são a melhor maneira de apreciar os juízes” (Ent. 2 – Juiz).

“Aquilo funciona assim. O inspector vem-me inspeccionar. Já tenho dois bons com distinção, com 10 ou 12 anos e o serviço em dia (mesmo que tenha alguma coisa atrasada não há grande problema). Ele sabe que se me der bom com distinção eu vou reclamar. Assim, existe esta estrutura, que no fundo é apoiada pelos não magistrados, porque não querem interferir muito no “establishment”. (...) Aparecendo uma pessoa que critique o sistema e o queira alterar, como eu tentei, mesmo votando vencido, defronta-se com este sistema. (...) Se o relatório só diz bem, como é que nós no Conselho vamos dizer mal? Depois defrontamo-nos internamente com outros fenómenos, porque todos se conhecem (uns conhecem aqueles, uns conhecem os outros...). Nota-se isso, e há “lobbies” de Lisboa, do Porto ou de outros lados. Os juízes que mais trabalham, na minha perspectiva, são os mais prejudicados na carreira: são os juízes da província. (...) Esta forma de funcionamento das inspecções é extremamente aleatória.

Os inspectores não têm nenhuma preparação específica. São magistrados que, por algum motivo, se evidenciaram, na perspectiva do Conselho, e que o levou a escolhê-los para irem exercer aquela função. Mas quem preside o sector das inspecções é o Presidente e o Vice-Presidente, que são homens de 60 e tal anos, com uma

determinada mentalidade. (...) Uma vez escolhidos, o Conselho devia ter reuniões periódicas e traçar-lhes as linhas de rumo, inculcando-lhes confiança e dizendo-lhes para não ter medo de dar o bom, o bom com distinção ou o medíocre. (...) A lei prevê duas reuniões anuais que se fazem, mas que são manifestamente insuficientes e são reuniões marcadas para as duas da tarde. (...) As reuniões, para além de insuficientes, não resolvem nada. Deviam ser periódicas. (...) Ninguém quer mexer nisto, porque há muitos interesses instalados e o Presidente tem mais que fazer, visto que o Conselho é, por assim dizer, secundário para ele.

Não vejo objecção para que não haja inspecções [a desembargadores]. No fundo a promoção para a Relação na magistratura judicial é o correspondente à promoção a procuradores no Ministério Público. E por ai pairavam desembargadores, os processos iam-se acumulando e por ai ficavam.

Acho que o Conselho, por via das inspecções, colhe um manancial de informações que seria útil, mas que está acumulado nos arquivos. Tentei sensibilizar o anterior Secretário de Estado para que o Conselho tivesse meios informáticos para introduzir todos aqueles dados que lá tem, de modo a que qualquer pessoa que queira saber qual é situação do tribunal de (...), por exemplo, possa ter acesso a todas as informações” (Ent. 3 – Juiz).

“O Conselho lançou um convite público a todos os juízes para intervirem nesse debate. (...) Concluiu-se este processo recentemente com um novo regulamento, a síntese desse debate e a grande preocupação sentida foi apontar para duas vertentes. A tentativa de que actividade dos inspectores conseguisse uma uniformidade, o que não tem ocorrido até hoje; e ainda que os inspectores não se limitem apenas a fornecer ao Conselho as suas opiniões sobre a prestação dos juízes, mas sobretudo os fundamentos fácticos dessas opiniões. (...) Essa foi a grande linha: a de tentar impor alguma uniformidade e que os relatórios obedeam,

mais ou menos, aos mesmos parâmetros, e o desejo de que preencham todos os requisitos que constam do regulamento. (...) A atenção desta revisão do regulamento não teve tanto a ver com essas mudanças de estilo, mas mais quanto ao conteúdo nessas vertentes da uniformidade e da fundamentação fáctica. (...) É impossível haver só um inspector, logo aí, os juízes nunca podem ser analisados de forma igual, mas se, para além deste problema, não se criam mecanismos de combate a essas disparidades então será o caos completo e foi essa a grande preocupação. (...) O corpo dos inspectores foi largamente renovado. Neste último ano entraram nove novos, e ao todo são vinte. Esta renovação aliada a este debate que houve sobre as inspecções dá-me esperança para... O Conselho procederá a inquérito aos juízes-desembargadores relativamente aos quais ocorra uma das seguintes situações: pendências iguais ou superiores a 60 processos; 15 ou mais processos atrasados; qualquer processo com conclusão aberta há um ano. O Conselho, sempre que detecte uma destas situações, determina imediatamente a realização do inquérito para saber as razões. Isto é um dos aspectos da apreciação do trabalho dos desembargadores. Um outro, que é uma novidade do estatuto, é o da possibilidade dos desembargadores, que se encontram em condições, em termos de antiguidade, para acederem à graduação para o Supremo Tribunal de Justiça, de pedirem uma inspecção ao trabalho que prestaram nas relações. Até hoje só o trabalho prestado na 1ª instância é que era sujeito a esse tipo de inspecção classificativa. (...) Uma inspecção ao trabalho dos desembargadores é sempre muito complicada porque os processos são de recurso e, depois da decisão da Relação, das duas uma: ou há um novo recurso e vai para o Supremo; ou vai para a primeira instância, para o tribunal de onde proveio e é onde terminará sempre, sendo quase impossível, materialmente, fazer uma inspecção nos moldes em que as inspecções estão pensadas até hoje. (...) O futuro o dirá, porque

não sei até que ponto é que depois em termos de graduação a classificação que venham obter do Tribunal da Relação contará tanto como isso” (Ent. 4 – Juiz).

Já no que se relaciona com o facto de cada inspector possuir um modelo próprio para realizar as inspecções, utilizando-o muitas das vezes apenas com ligeiras alterações, de modo a justificar as notas diferentes, as reacções foram distintas. Também distintas são as opiniões sobre a qualidade do sistema de inspecção.

“E acontecia que alguns relatórios eram “chapa 5”, pronto. Não pode ser” (Ent. 1 – Não Magistrado).

“Não tem havido problemas, salvo casos especialíssimos, que são uma gota de água num oceano. Mas existem magistrados que se consideram a si próprios muito bons e, às vezes, chega lá um inspector que não os considera a esse nível. (...) Mas são situações normais na vida do ser humano. Agora eu considero que, com essa “nuance” dos Srs. Inspectores não poderem aperceber-se da total actividade do juiz, as inspecções são positivas, os juízes aceitam-nas bem, inclusive nas recomendações” (Ent. 2 – Juiz).

“O modelo das inspecções que existe não é melhor nem pior que o anterior, mas salvo raras excepções, eu acho que o mérito do magistrado, por norma, salvo casos muito excepcionais, raramente corresponde ao valor real. Há muitos juízes, como se costuma dizer, de “mão cheia” e de alto nível, que têm uma classificação e uma notação muito mais baixa do que outros que não se lhes podem comparar. (...) Há, actualmente, toda uma pressão sobre os inspectores, porque os magistrados quando têm o Bom há já 7 ou 9 anos, leva a que o inspector já não tenha a coragem de lhe dar um Bom ou um Suficiente. Infelizmente isto está institucionalizado. Se o inspector não lhe atribuir aquela nota, o magistrado vai reclamar, e o inspector vai ter problemas... O inspector pode ser levado a pensar

que, desse modo, possivelmente, o Conselho já não lhe vai renovar a comissão, e terá que se ir embora. Para evitar problemas, os inspectores dão a todos... (...) Agora, a pessoa que reclama sabe, de antemão, que tem uma alta probabilidade de vir a obter a nota que pretende, porque se não a obtiver no Permanente, no colégio mais restrito, vai reclamar para o colégio mais alargado, e quase de certeza que lhe vão atribuir a nota.

Alguns dos inspectores, para não dizer todos, têm uma “choca” no computador para cada uma das notas que eles entendem que devem dar ou que vão dar. (...) Andamos assim num círculo vicioso, em que os inspectores, para não estarem com estes problemas, metem-lhe uma “choca”, vêem se está na altura de um Muito Bom, e já está” (Ent. 3 – Juiz).

Quanto à sobrevalorização das classificações, que desmotiva quem realiza um bom trabalho, e do facto de que quem é alvo de uma primeira ou de uma segunda inspecção não atinge uma nota distintiva, mesmo demonstrando um trabalho excepcional, registam-se igualmente opiniões diversas.

“Os juízes mais antigos não gostam que os mais novos tenham boa classificação logo de início. Há uma tradição. (...) Nós, os membros leigos do Conselho, já conseguimos alterar essa mentalidade. Porque se um juiz, que só pode ser classificado ao fim de 4 anos, revelar conhecimentos e aptidões excepcionais, porque não há-de ter logo um Muito Bom? Nessas circunstâncias, nós já introduzimos no Conselho a nova orientação de que, mediante essa aptidão excepcional, mesmo sendo a primeira classificação, pode ter Muito Bom. (...) Excepcionalmente, já estamos a atribuir o Muito Bom na primeira classificação, mas também não quer dizer que a primeira classificação seja de Bom. Se realmente o juiz não for bom tem que ter Suficiente, e se não tiver aptidões suficientes tem que ter Medíocre. Mas Medíocre, como sabe, implica a saída da

magistratura. Põe-se a questão em sessão plenária e se for confirmada implica a saída da magistratura e alguns já têm saído! Tem havido Medíocres, coisa que não havia anteriormente. (...) Isto mostra que o Conselho está mais atento [o aumento do número de Medíocres]. Mas também havia a ideia de que um juiz razoável, que não tinha atrasos significativos e que julgava em harmonia com a lei, tinha a primeira classificação de Bom. E depois tinha que ter a segunda Bom com Distinção. Ia subindo! Havia essa rotina, mas não pode ser. O juiz tem que ser classificado não por rotina, mas por aptidões. (...) Agora acontece muitas vezes que nós não aceitamos o relatório do inspector e alteramos a nota” (Ent. 1 – Não Magistrado).

“A magistratura convenceu-se que a progressão na carreira é natural. (...) Se o magistrado exercesse a função com o mínimo de dignidade, ao fim dos três anos teria um Bom. Depois à segunda inspecção teria outro Bom ou Bom com Distinção, e quando chegasse ao fim da carreira, à beira de ir para o Supremo teria uma nota melhor... (...) Infelizmente, encontro esta sobrevalorização. E eu estou desiludido com o Conselho porque pensava que a minha presença iria inverter esta tendência. Felizmente, em alguns aspectos foi possível, mas não se conseguiu ir muito longe, porque os magistrados que lá estão têm mais de 15 anos. (...) O que acontece é que qualquer um destes magistrados continua imbuído neste espírito.

Há uns melhores que outros. Não concebo que um inspector vá a uma vara criminal onde prestavam serviço sete juízes, e são todos iguais. Vê-se um relatório e a única diferença que encontra são os nomes deles, o resto é tudo igual. E são todos Muito Bons. (...) Antigamente para ir para a Relação era preciso Bom, a toda a gente atribuíam Bom. Agora é preciso Bom com Distinção, e a toda a gente atribuem Bom com Distinção. Quando chega àquela altura o inspector escreve lá: “é altura por fim, agora de ascender à...”, e dá-lhe Bom com Distinção. Os membros do Conselho, por seu lado, não

lhes querem estragar a vida... (...) Os funcionários públicos todos têm Muito Bom. Porque é que é que um juiz não pode ficar toda a vida com a classificação de Bom se não merece mais? Só assim pode haver estímulo àqueles verdadeiramente bons, àqueles que trabalham, que investigam e se dedicam.

Quanto às classificações, não podemos afirmar que o Conselho tenha estado sempre nesta «onda» de hipervalorizar. Houve já algum trabalho, porque já estivemos pior. Há ainda muito a melhorar, e espero que, com esta ou com outra composição, se consiga alterar, melhorando as inspeções, porque é uma das áreas mais necessárias, quer para magistratura quer para os cidadãos em geral” (Ent. 3 – Juiz).

“Uma coisa que eu noto é o alargamento do leque das notas. Até recentemente, parecia-me que a nota de Suficiente era uma nota negativa e deixou de o ser. No regulamento também se atribui um conceito para cada nota, para cada anotação. E com este regulamento fica definitivamente assente a prática que já vinha existindo antes: o suficiente é suficiente, e não uma nota negativa. Até há uns anos um juiz que recebesse essa atribuição sentia-se diminuído. Este alargamento do leque poderá ter essa consequência. A norma que se debruçava sobre as notações era até aqui uma norma em branco, e com este regulamento fez-se uma tentativa de atribuir algum conteúdo às notações. Na que respeita ao Suficiente ficou dito que equivale a “um reconhecimento de que o juiz de Direito possui as condições indispensáveis ao exercício do cargo e que o seu desempenho foi satisfatório”, portanto tira-se essa conotação. O Bom equivale “ao reconhecimento de que o juiz possui qualidades a merecerem realce para o exercício daquele cargo”. Para a atribuição do Bom já tem que haver algo mais. Esta nova linha vai resultar no alargamento do leque das opções, vai haver mais suficientes e isso, por arrastamento, pode levar ao resultado dos dados estatísticos. (...) Aquilo que é considerado pela lei serem

as notas de mérito, o Bom com Distinção e o Muito Bom, equivale ao reconhecimento de um desempenho meritório ao longo da respectiva carreira, ou seja, já tem que haver aqui alguma consolidação. Esse mérito terá que ser comprovado com alguma segurança e com alguma regularidade, por haver a ideia de que os juízes são todos medianamente inteligentes e de todos serem capazes de durante um ano, através de um esforço acrescido, conseguirem demonstrar com realce as suas capacidades. (...) O mérito não pode ser pontual” (Ent. 4 – Juiz).

Embora os problemas relativos ao sistema de inspecções no CSMP sejam igualmente polémicos, existem especificidades que nos levam a separar a análise e a apresentação dos contributos dos entrevistados. Assim, começamos pelos critérios usados pelos inspectores.

“É inevitável que haja subjectivismo. Essa tem sido uma das razões por que não se tem ido para a divisão do Conselho na apreciação dos processos. Precisamente porque há componentes subjectivas e tem-se entendido que quantos mais forem os membros a manifestar a sua opinião, mais fácil é encontrar, depois, um denominador comum. Porque, naturalmente, pouco a pouco, vai-se centrando em critérios base. Um critério base, para mim, perante um processo, é quando começo a verificar que o magistrado tem atrasos sistemáticos nos processos. É um elemento em termos de inspecção que me impressiona desde logo. Eu sei que há vários membros do Conselho que quando detectam atrasos sistemáticos nos processos, é logo um elemento fortemente negativo. Depois, nós vemos o papel interventivo dos magistrados e daí varia muito de comarca para comarca e temos que ponderar isso. Por exemplo, numa comarca de Lisboa ou Porto o apoio da Polícia Judiciária é completamente diferente de outro tipo de comarcas em que o apoio que eles têm é da PSP ou da GNR. Portanto, é muito deficiente. Depois é preciso

ponderar se o magistrado se limita, no momento da promoção, a avaliar os elementos que vieram das polícias e à promoção ou se é um magistrado interventor. Depois varia em termos da qualidade das peças processuais que é sempre um bocado difícil de avaliar. (...) Nesse funcionamento dos tribunais o magistrado é um elemento fundamental. Se o magistrado é conflituoso, porque acontece o tribunal ter problemas com juízes. (...) Se tem problemas de guerra com os funcionários, essas coisas perturbam o funcionamento dentro dos tribunais... Portanto, são meia dúzia de critérios que pouco a pouco se vão acentuando e consolidando e que são determinantes para a classificação. (...) O magistrado do Ministério Público pode intervir em muita coisa: nas comissões de menores, nas relações com as polícias e tudo isso. Isto valoriza muito. Mas é uma coisa que faz do magistrado do Ministério Público, se calhar, um bocadinho diferente do magistrado judicial. (...) Depois depende do feitio. Eu vejo magistrados óptimos, intelectualmente fora de série, mas que não têm jeito para as relações públicas. Chegam ao tribunal e metem-se no seu gabinete e isso não é bom. (...) Tem-se pedido a certos inspectores para eles tomarem atenção aos vários temas. Os relatórios são muito completos. Uma coisa é o relatório final, mas o levantamento durante o processo é muito complexo: os atrasos, a intervenção no julgamento, os funcionários... Há os elementos essenciais para essa avaliação, mas naturalmente que as avaliações têm os seus momentos subjectivos” (Ent. 5 – Não Magistrado).

“Depende dos inspectores, mas isso também tem a ver com o próprio Conselho. A questão dos atrasos e da morosidade é fundamental. Assim, um indivíduo que tem atrasos não pode ser um bom magistrado, não podendo ser classificado de Muito Bom. Mas, na prática, as pessoas vêem-se confrontadas com magistrados com qualidade excepcional e que tem 30 ou 40 atrasos, ou que tiveram em determinada fase, o que se pode justificar pelo número de

entradas ou pela complexidade dos processos. Depois entramos num dilema que é sentido, não só pelos inspectores, mas também pelo próprio Conselho. Até porque dentro do Conselho há procuradores-gerais-distritais que consideram que, mesmo que o indivíduo seja muito bom, o que interessa é despachar. (...) Estamos aqui sempre confrontados entre a quantidade e a qualidade, sendo que, realmente, é dada muita importância à quantidade. Mas, se também não fosse assim entrávamos quase num caos... entupindo o sistema. É esta tensão que mantém o equilíbrio. (...) Agora, há um determinado tipo de processos mais complexos e que precisam de um tratamento distinto, e isso tem a ver com a gestão dos recursos humanos. Tem que se saber que processos são esses e tem que se reparti-los por vários magistrados, não os sobrecarregando com outros processos. Não pode é depois ser prejudicado por causa disso. (...) Ainda não vi o último projecto de regulamento das inspecções que está para discussão. Tenho a ideia que teria que ser todo alterado. Claro que os inspectores tem critérios que são definidos pelo Conselho e teriam que os seguir. Há uma coisa que os inspectores poucas vezes tem em atenção, na prática, embora não saiba se faz parte do regulamento, e que é a distribuição de serviço que o Procurador fez. O Procurador distribui serviço (e isso é controlável ao terem acesso a ela), mas às vezes criticam o magistrado porque só trabalhou, por exemplo, em acções de determinação de poder paternal, mas isso pode decorrer de uma ordem de serviço do Procurador. E tem muito menos atenção ainda às orientações que os procuradores dão relativamente, por exemplo, à simplificação processual. (...) Os relatórios que tenho visto são cada vez mais concretos. Depois depende um pouco dos inspectores e, um pouco, das pessoas inspeccionadas. Há relatórios que pouco têm de objectivo. Claro que os relatórios são todos acompanhados por trabalhos apresentados pelo inspeccionado e seleccionados pelo inspector. Há uns que tecem comentários muito

subjectivos e fazem considerações gerais, há outros que concretizam mais, e que são os mais recentes. Nesse aspecto, talvez tenha melhorado, ou melhor objectivado. (...) Normalmente, são classificações que advém das conclusões que são tiradas, e às vezes não são baseadas em nada de objectivo. Pessoalmente, acho que a questão da cotação das pessoas é muito complicada, e talvez fizesse sentido a entrada de outros saberes e formações” (Ent. 6 – Magistrado do MP).

“Na experiência que tenho do Conselho, os inspectores, sem excepção, fazem uma avaliação dos dois itens de forma ponderada, isto é, entrecruzam a qualidade com a quantidade. E a avaliação final resulta desta ponderação dos dois elementos. Quando em caso de dúvida, que tem a ver com a classificação de mérito, e a quantidade/produktividade é bastante elevada, o item da qualidade funciona como elemento diferenciador para obter, ou não, a nota máxima. (...) O aperfeiçoamento é desejável. (...) Não me parece que deva haver um modelo esquemático, formatado, com vários itens para preencher, desde que cada membro do Conselho, ao ler o processo (e esperamos que todos os leiam), façam uma leitura comparativa de todos os processos e possam ter, dessa maneira, algum discernimento. A subjectividade do inspector ajuda, muitas das vezes, a quem tem a palavra final, que são os membros do Conselho, no sentido de objectivar a nota final. Agora, isto é complicado se as pessoas não lerem os processos” (Ent. 7 – Magistrado do MP).

“Dentro da própria avaliação do magistrado que critérios utilizar? Como é possível a aproximação a critérios objectivos, ou seja, afastar-se, tanto quanto possível, dos critérios subjectivos? Qualidade, categoria intelectual... Outros dois itens que lá não deviam estar: a assiduidade e a pontualidade. Não faz sentido. A assiduidade é um dever. A pontualidade é outro dever. Têm que ser dados adquiridos, mas a pessoa pode não estar a trabalhar no

tribunal, por falta de condições, como aqui em (...). (...) Na avaliação também se refere: “no julgamento tem uma postura muito correcta”. Como é que o inspector sabe? Assistir é também um acto de polícia, e não faz sentido. Vem nos relatórios o que se pergunta aos funcionários e aos juízes, mas não se diz, porque apenas referem: “segundo se conseguiu apurar”. Isto é pouco transparente porque a pessoa tem o direito de saber como é que o inspector chegou a essa conclusão e a quem perguntou. Assistiu aos julgamentos? Se não assistiu, como é que se refere que nas alegações um magistrado só pede justiça. Tem direito a saber quem é que o disse para poder contestar. Também não tenho ideias muito seguras sobre isto, mas tem que ser tudo repensado. Gostava era que isto fosse tudo debatido até ao âmago das questões. (...) Agora, que isto tem de ser tudo repensado, isso tem. E, sobretudo, definir o que é que se pretende, ou seja, o que é que os cidadãos pretendem. Se não se quiser esta formulação tão genérica, o que é que o sistema pretende? Pretende magistrados génios, que sabem as doutrinas e jurisprudência todas, e despacham no meio disto tudo 4 processos por mês? Ou querem um magistrado que tenha os conhecimentos suficientes, e com uma grande capacidade de trabalho e poder de iniciativa, bem como, uma coisa essencial, que é a possibilidade de coordenação dos órgãos de polícia criminal? (...) Uma vez tentei introduzir esse debate, pois o Conselho deveria definir, na primeira reunião do ano, critérios objectivos e consensuais para apreciação dos relatórios. Assim, cada pessoa tem os seus critérios. (...) Pode ser também por uma definição do relatório-tipo muito mais sintético, em 4 ou 5 páginas, referindo-se o essencial de forma quase telegráfica. Na minha óptica, com o mínimo de comentários: deve ser um relato objectivo. (...) As informações hierárquicas, normalmente, favorecem os magistrados em mais de 90% dos casos. É mau e é bom. No actual sistema é preferível que se saiba qual foi a fonte do inspector do que não se saiba qual foi... “consta-

me que” é uma expressão que me arrepiou ou “segundo consegui apurar”. Agora, é preferível escrever “apurei isto junto do superior hierárquico com quem trabalha todos os dias”. Se mentiu é problema dele, mas há uma fonte de informação que é transparente, e que pode ser contestada: “o Procurador disse isto de mim, mas não é assim”. Há ali uma fonte de informação que está identificada” (Ent. 8 – Magistrado do MP).

Outro tema importante é o da selecção das notas, que implica ter em consideração, pelo menos, três aspectos distintos: 1) a sobrevalorização generalizada das classificações, verificando-se uma redução da escala de avaliação; 2) a atribuição tendencial de notas mais altas às categorias superiores ou a magistrados mais antigos; 3) e a desmotivação dos magistrados que, embora tenham poucos anos de serviço, podem estar a desenvolver um trabalho excepcional e não alcançam a nota condizente. Em relação a estes temas as opiniões mantêm-se divergentes.

“Temos muita gente classificada de Muito Bom, não é? E as classificações variam entre o Bom, Bom com Distinção e o Muito Bom. Fundamentalmente há ali três classificações. (...) O Suficiente, embora seja positivo, já é uma situação depreciativa. Aquilo que é normal é o magistrado normal que tem as coisas direitinhas ter Bom e quando se começa a distinguir chega a Muito Bom. O Suficiente, nesse aspecto, já é depreciativo. (...) Há essa ideia e acho que este é um problema de escala. A escala é muito apertada. Entre o Bom e o Muito Bom são três graus. Portanto, há aqui três graus. (...) É verdade. Há excepções, mas isso é verdade. A primeira avaliação é uma avaliação cuidadosa, mas há uma tradição, uma tendência para não exagerar a classificação. Na primeira inspecção, 80%, se calhar, 90% tem apenas Bom. É preciso, realmente, destacar-se para na primeira inspecção ter uma classificação de âmbito superior. (...) A inspecção vai até a Procurador, não é? Tenho muitos casos em que

um Procurador-Adjunto bem classificado, com uma boa carreira, quando chega a Procurador baixa de nota porque lhe falta, normalmente, capacidade de gestão ou de coordenação. São outro tipo de funções. Ele é capaz de cumprir muito bem a sua função no seu tribunal ou no seu serviço e quando tem de dirigir ou coordenar, ele aí falha. Eu não me admiro porque o magistrado não tem, nessas áreas, qualquer preparação” (Ent. 5 – Não Magistrado).

“O facto de haver tantas notas boas tem a ver com o facto do sistema não ter sentido. Salvo aqueles casos que estão no início da carreira ou os casos que são muito maus (para o Suficiente ou o Medíocre), os que cumprem um determinado número de requisitos obtêm um Bom com Distinção, e os melhores o Muito Bom. Advém de um conjunto aleatório de circunstâncias, que passa pelo sítio onde as pessoas trabalham, pelo facto de terem um boa nota logo na primeira inspecção (às vezes passados 7 ou 8 anos), e aí já não se condiciona pelo facto dos magistrados terem poucos anos de serviço. O ter um bom secretário também condiciona, mas não na perspectiva do inspector... Tudo aquilo é muito relativo. Os próprios inspectores também já entram nessa classificação. Há quem defenda que um magistrado que cumpra bem é um Bom, nunca devia ser mais, apenas os excepcionais. Depois, na prática começa a haver tendência para aumentar, e às tantas começamos a relacionar um Muito Bom com um Bom com Distinção. Isto não tem razão de ser. Penso que se deverá caminhar no futuro para uma estrutura distinta. (...) As classificações são importantes por causa dos movimentos e das promoções. Temos ainda que apurar o sistema, mas este sistema está-se a negar a si mesmo. (...) Mesmo com o actual sistema, o facto de se fazerem inspecções individuais e não se fazerem inspecções aos serviços leva logo a que muita coisa não seja apanhada. O magistrado pode ser muito bom e os serviços funcionarem muito mal. O inspector vai ver o trabalho do magistrado, mas não vai ao arquivo, nem leva a que se possam aperceber de um

determinado tipo de deficiências, nomeadamente deficiências de serviço. Quais foram os magistrados que tinham Medíocre? Foram aqueles que tinham o serviço completamente de pantanas, e já não era só incompetência. Depois de haver muitas queixas fizeram-se também inspecções aos serviços, o que permitiu ter outra visão. No fundo, este sistema facilita aos magistrados individualmente o facto dos inspectores não se aperceberem (às vezes apercebem-se mas não querem meter o nariz), embora também não queiram ver as coisas chatas e más. Depois, será que isso tem a ver com uma auto-complacência das auto-avaliações? Poderá ter. Então, é mais uma questão para se repensar o sistema. Neste Conselho, há um magistrado e um não magistrado que passam a vida a criticar os Muitos Bons: “isto não pode ser, temos que baixar a bitola, toda a gente é muito boa”. Às vezes chegam ao Conselho Bons com Distinção e após reclamação ainda sobem... Fazem estas declarações de voto, mas depois votam os processos todos Muito Bons. Se realmente tiverem essa ideia, pegavam nos processos e votavam contra, justificando (e a justificação não é obrigatória, fica apenas inscrita nas actas). No fundo, estão a refilar mas querem é que, à partida, sejam os inspectores que proponham as notas mais baixas. O Procurador-Geral da República, a propósito disto, fez uma intervenção interessante: “mas eu aqui só tenho um voto”. Porque eles estavam a votar todos os Muito Bons que lá iam, sem se opor, mas depois diziam que havia demasiados. É um pouco o paradoxo do funcionamento disto. (...) Habitualmente tem um Bom numa inspecção o magistrado com pouco tempo de serviço. Ainda no último Conselho houve um magistrado classificado de Muito Bom na primeira inspecção. Tenho visto também alguns Bons com Distinção. Algumas inspecções são também feitas passados sete ou oito anos. É um pouco limitativo. Há essa regra, mas tem sido muito ultrapassada. (...) Aí entra um outro critério: o ser-se magistrado há algum tempo. É o critério da subida gradual na carreira. (...)

Qualquer pessoa é muito boa, mas eu começo a olhar para o lado e vejo imensos Muito Bom, e alguns talvez não se justificassem se fosse o critério de excelência. Por isso é que isto é o critério da normalização. A nota base está-se a transformar no Bom com Distinção, que é a nota do indivíduo que já tem sete ou oito anos de serviço e que é razoável. (...) Quanto à inspecção aos serviços [dos superiores hierárquicos] penso que sim. Porque é que não são inspeccionados? Porque não precisam das classificações. Também por dificuldades práticas, pois teriam que ser inspeccionados por indivíduos com categoria superior. Mas, pelo menos, as inspecções aos serviços deviam ser feitas” (Ent. 6 – Magistrado do MP).

“Isso é uma questão mais complexa [a sobrevalorização das notas]. Quem tem a visão das avaliações pode explicar isso melhor. Aquilo que se chama justiça relativa faz-se em relação aos processos que estão em discussão naquele momento. (...) Admitindo que todos leram, por exemplo, os 50 processos, é muito previsível que em relação àqueles 50 haja uma coerência e uma justiça relativa, utilizando como medidas-padrão alguns dos processos que analisaram ao longo dessa sessão. Agora, havendo dez sessões por ano, é muito difícil que a medida-padrão que foi utilizada na primeira sessão seja a mesma na última. Isso traduz-se, e não se trata de sobreavaliação, na justiça relativa aplicada um pouco de acordo com o momento em que se faz a avaliação. E há outro aspecto nada despiciente que deve ser atendido. Por exemplo, em relação ao MP as classificações são elevadas, mas por força da antiguidade. Magistrados que já foram inspeccionados 3 ou 4 vezes, é muito natural que na quarta atinjam a classificação máxima. (...) Na última sessão do Conselho, eu próprio fui o relator de dois jovens que vinham com proposta de Muito Bom dos inspectores. Num não tive o mínimo de dúvidas em propor o Muito Bom. No outro, tive dúvidas e propus o Bom com Distinção. (...) Contrariamente àquilo que se pensa, apesar de tudo, os critérios que se usam na atribuição da

nota máxima são muito semelhantes. Tanto faz ser um magistrado com muita ou pouca experiência. Isso contradiz, aparentemente, aquilo que eu disse, a propósito do atingir um Muito Bom depois de 16 ou 17 anos de serviço, que é o que acontece aos procuradores-adjuntos que estão a ser promovidos a procuradores da República. Mas a contradição é aparente, porque os Muitos Bons que aparecem são vistos segundo os mesmos critérios. (...) Não nego que haja maiores reservas, mas nunca foi entrave para que o CSMP tenha atribuído Muito Bom logo na primeira inspecção. Só este ano, para dar um exemplo, salvo erro, já demos 5 ou 6 classificações de Muito Bom a magistrados com menos de 5 anos de serviço (Ent. 7 – Magistrado do MP).

“Não é essa a percepção que tenho [da questão da sobrevalorização], pela minha experiência de 3 anos no Conselho. O parecer relata, independentemente de ser recente ou não, a qualidade que vinha nos relatórios e nas peças. Repare que, logo de início, há um défice porque o Conselho nunca definiu, à partida, os próprios critérios de apreciação de relatórios. Quais são os critérios que o Conselho tem para apreciar? Não há. Cada membro tem os seus. (...) [Em relação à inspecção dos superiores hierárquicos] Não faz sentido não fazerem-se, porque os procuradores-gerais-adjuntos, pelo menos alguns, também exercem funções processuais. Não faz sentido que quem exerce funções processuais na 1ª instância seja avaliado pelo desempenho profissional, e quem exerce funções processuais nos tribunais superiores não seja avaliado no seu desempenho profissional. Isto, na minha óptica, é uma regra de ouro. Se desempenha funções processuais tem de ser avaliado por essas funções. Foi ideia que não vingou. E existem, eventualmente, alguns casos em que o que se passa pode ser escandaloso. O dever de avaliação deve estar garantido para se detectar eventuais prejuízos, e já que não há inspecções ao desempenho profissional,

ao menos que haja levantamentos se ocorrerem situações passíveis de procedimentos disciplinares” (Ent. 8 – Magistrado do MP).

Existe, ainda, uma outra questão relacionada com a selecção, a actuação e a postura dos inspectores, a qual foi pouco referenciada pelos entrevistados. Contudo, alguns pronunciaram-se, como podemos constatar de seguida.

“Acho que há inspectores que estão lá há muitos anos, por exemplo 15 anos, e isso não é de maneira nenhuma saudável. Defendo o máximo de 6 anos como inspector, que é algo que vou propor para o novo regulamento. (...) Há uns tempos atrás havia inspectores que entravam nos tribunais e não cumprimentavam ninguém, restringiam-se a um gabinete e nem sequer conheciam os magistrados que lá trabalhavam. Já nem era uma questão de cortesia, já era outra coisa... (...) Eu nunca senti [pressões sobre os inspectores], mas há quem diga que há, como existem pessoas que dizem que não há. Traduz um pouco a ideia que os magistrados no terreno têm de que há determinado tipo de inspecções que são distribuídas a determinado tipo de inspectores. É um pouco na ideia de: “vá lá inspeccionar aquele rapaz, tenha um bocadinho em atenção, pois não é preciso andar a chatear muito o rapaz”. A pressão é um bocado subtil e indicadora, escolhendo, mais ou menos, os inspectores que têm mais em atenção este tipo de influências. Mas é o tipo de considerações que não posso afirmar, porque não sei nem me apercebi disso” (Ent. 6 – Magistrado do MP).

“O conjunto dos inspectores do CSMP é de nível elevado, com uma preocupação de objectividade, justiça relativa, cada um com a sua formação... (...) Há um outro aspecto que deve ser reconsiderado, que é a questão de saber se deve haver um limite temporal para o exercício das funções de inspector. As inspecções são sorteadas e depois, de acordo com os interesses dos inspectores, são

homologadas pelo Procurador-Geral da República. Provavelmente, inclino-me mais para a introdução de um factor de limitação ao prazo de exercício de inspector” (Ent. 7 – Magistrado do MP).

3.1. Os relatórios dos inspectores

Tentemos, agora, sistematizar algumas conclusões resultantes da análise efectuada a 15 serviços judiciais, sendo oito de juízes e sete de magistrados do Ministério Público. Cada relatório referente aos serviços judiciais de certo tribunal engloba processos inspectivos de vários magistrados. Deste modo, 15 relatórios de inspecção judicial correspondem, nesta amostra, a 36 processos inspectivos de magistrados (29 referentes a juízes e sete a magistrados do Ministério Público), realizados durante o período entre 1996 e 1999. A inspecção aos serviços judiciais de um tribunal abarcou onze juízes, ainda que nem todos exercessem, no momento, funções nesse tribunal (alguns tinham entretanto sido colocados noutros serviços, mas foram avaliados pelo serviço ali prestado). Com base nestes relatórios foi possível retirar um conjunto de ilações indicativas, que passamos a apresentar, com a ressalva que esta pequena amostra de modo algum poderá servir para retirar conclusões gerais sobre o trabalho dos inspectores e sobre o teor dos relatórios. Posto que os relatórios são confidenciais, não vamos recorrer ao uso de transcrições para ilustrar a argumentação.

Em primeiro lugar, é possível constatar o que os nossos entrevistados afirmaram relativamente à similitude de relatórios, isto é, o facto de os inspectores copiarem, de relatório para relatório, não só a estrutura-base, mas também o conteúdo dos mesmos. A variação de notas, por exemplo, entre um *Bom* e um *Muito Bom*, nalguns processos analisados, resume-se à distinção entre “um trabalho apreciável” e “um trabalho muito apreciável”. A repetição deste estratagema durante todo o relatório permite chegar, assim, a notas diferentes, ainda que o restante conteúdo seja praticamente o mesmo. Exemplo disso é o caso de onze magistrados inspeccionados num tribunal, em

que as diferenças de método, de linguagem e de conteúdo variam apenas conforme as notas finais, sendo os relatórios, no geral, iguais uns aos outros. Chegámos, inclusive, a detectar um caso que o inspector não alterou todas as referências masculinas da linguagem, visto que estava a elaborar um relatório referente a uma magistrada. Confirma-se, assim, o referenciado nas entrevistas no que respeita à “choca” que, eventualmente, os inspectores utilizam para inspeccionar os magistrados. Como dizia um outro entrevistado, às vezes aplica-se “chapa 5”, o que contraria a opinião com frequência aventada de que cada caso é um caso.

Uma segunda ideia que retiramos relaciona-se com as diferenças existentes entre os vários inspectores no que respeita à estrutura dos relatórios. Alguns inspectores apresentam, no preâmbulo, uma sinopse sócio-económica de enquadramento do tribunal na localidade. Outros reduzem a análise apenas às actividades relativas ao tribunal. Depois, as diferenças na extensão de cada avaliação, podendo atingir, com o mesmo inspector, quer as 11 quer as 22 páginas, havendo ainda relatórios mais extensos (por exemplo, 41 páginas) e outros menos longos (por exemplo, sete páginas)¹⁸⁷. Além disso, as diferenças apontadas implicam igualmente a inclusão de informações bastante distintas. Enquanto nalguns processos se incluem todos os mapas da actividade dos magistrados, outros inspectores preferem abordar de forma mais ligeira o desempenho estatístico e outros, ainda, fazem referências a todos os processos inspeccionados, realçando os aspectos positivos e negativos¹⁸⁸. Estas distintas opções originam discrepâncias bastante grandes, mesmo ao nível da fundamentação, o que torna mais difícil uma apreciação coerente por parte dos membros dos Conselhos Superiores, porque se uns inspectores são bastante concretos, outros apenas tecem considerações

¹⁸⁷ Referimo-nos, apenas, ao relatório em si, porque o processo de avaliação, no seu todo, pode atingir as 300 páginas, incluindo cópias de processos mandados retirar pelos inspectores para fundamentarem as suas opções, trabalhos seleccionados pelos inspeccionados para demonstrarem a sua qualidade, entre outras peças consideradas importantes para uma avaliação global do magistrado.

¹⁸⁸ Desta pequena amostra parece resultar que o tamanho médio dos relatórios de inspecção é superior e mais fundamentado quanto aos magistrados do Ministério Público do que em relação aos juízes.

generalistas, sem se preocuparem em fundamentá-las¹⁸⁹. Deste modo, comprova-se que a tendencial harmonização dos procedimentos inspectivos está bastante longe do desejável, como concluímos pelo teor das afirmações de alguns entrevistados. A objectividade, face a estes problemas, perde bastante face à subjectividade, sendo assim sujeita, mais facilmente, a críticas internas e externas.

Uma terceira ilação liga-se directamente a uma questão bastante polémica, que é a respeitante aos critérios utilizados nas inspecções ou, pelo menos, aos mais valorizados pelos inspectores. Também aqui se detectam notórias diferenças nos relatórios consultados. Existem relatórios nos quais é possível comprovar o maior pendor conferido aos aspectos quantitativos, em outros, a qualidade demonstrada pelo magistrado aparece com mais destaque, incluindo mesmo citações de peças processuais que se tenham realçado. No entanto, parece confirmar-se a ideia que a quantidade é, de facto, um dos aspectos principais. Um outro critério bastante utilizado é o que se relaciona com os atrasos e as pendências, facto que geralmente leva os magistrados, no seu dia-a-dia, a optarem pela finalização dos processos mais simples e rápidos, deixando os mais complexos para trás. Contudo, este procedimento pode provocar alguns atrasos mais substanciais nos processos, situação que é alvo, igualmente, de avaliação negativa. Existem inspectores que referem todos os processos em atraso, mas outros tecem apenas umas considerações gerais sobre o assunto, sendo assim impossível comparar dois desempenhos. A pressão exercida pelas hierarquias, seja no Ministério Público (mais formais) ou nos juízes (mais informais), resulta, em consequência, numa opção pela produtividade, em detrimento da qualidade. Como dizia um magistrado do MP: “É esta tensão que mantém o equilíbrio” (Ent. 6).

Em quarto lugar, constatámos de que os conhecimentos pessoais também são utilizados como argumento no decorrer das inspecções. Encontrou-se, em alguns relatórios, a referência ao conhecimento que se tem

¹⁸⁹ Nota-se um especial cuidado de fundamentação nos relatórios quando a proposta do inspector é a classificação de *Medíocre*. Nestes casos, os relatórios são mais completos,

de determinado magistrado, ao longo da sua carreira, utilizando este facto para reforçar a opinião que se devia circunscrever ao período em causa. Este facto provoca um desequilíbrio em relação aos magistrados que não são das relações pessoais dos inspectores, visto que o seu passado não é referido como forma de justificação para a sua nota presente. Esta situação vai realçar a importância que tem a distribuição de serviço pelos inspectores, e as possibilidades de escolha da zona geográfica ou das inspecções a realizar. Porque, conforme foi possível apurar, a “fama” dos inspectores diverge bastante.

Em quinto lugar, parece importante destacar também a questão da progressão de notas ao longo da carreira dos magistrados. Esta tendencial progressão pode detectar-se de três formas: 1) a inclusão das notas anteriores, como forma de contextualizar a inspecção actual; 2) o realce atribuído ao tempo de carreira do magistrado; 3) e o teor das justificações que precedem a proposta de nota no relatório, utilizando muitas vezes expressões como “face às classificações anteriores”, “segundo o tempo exercido”, “tendo em consideração o tempo de serviço na função e as anteriores classificações”, etc. Também a informação proveniente das hierarquias, no caso do Ministério Público, tem um peso considerável, sendo quase sempre utilizada como argumento do inspector, por vezes de forma extensa.

Outras considerações se poderiam tecer em relação aos relatórios, mas afigura-se que o estudo do assunto exigiria uma maior profundidade e conhecimento dos processos, algo apenas possível com uma amostra maior e mais estruturada.

Importa considerar, seguidamente, outra vertente do trabalho dos inspectores com relevo na actividade dos Conselhos Superiores: os inquéritos e os processos disciplinares.

4. Os inquéritos e processos disciplinares

Os inquéritos, sindicâncias e processos disciplinares integram-se no quadro de outra das actividades dos Conselhos Superiores. A instauração de um inquérito para averiguar alguma irregularidade cometida por um magistrado e a sua passagem a processo disciplinar, caso se confirmem os ilícitos, são tarefas atribuídas aos inspectores por indicação dos Conselhos Superiores. Estes processos são, posteriormente, analisados pela Secção Disciplinar, no caso do CSMP, e pelo Conselho Permanente, no que respeita ao CSM.

Os dados referentes a esta temática não são de fácil análise, visto que o tempo que medeia entre o início e o termo do procedimento pode atingir alguns anos. Além disso, primeiro existe, normalmente, um inquérito para averiguar eventuais faltas disciplinares e, posteriormente, caso algo se prove, instaura-se um processo disciplinar (estas duas acções podem ocorrer em anos distintos, embora referentes aos mesmos factos). A interposição de recursos, o adiamento do assunto nas sessões dos Conselhos Superiores, a necessidade de novas informações para completar os dossiês são apenas algumas das razões que podem protelar a decisão final. Tomaremos, assim, em consideração o início do processo (primeiro o inquérito e depois o processo disciplinar) e, no ponto seguinte, o seu termo, concretizado em medida disciplinar, assumindo que todos os restantes casos foram arquivados, seja por falta de motivação disciplinar, por efeito de amnistias ou por prescrição, entre outras razões possíveis.

Analisando o número de inquéritos e de processos disciplinares/sindicâncias instaurados anualmente, chegamos à mesma conclusão das tabelas anteriores, a da inexistência de um padrão regular. Regista-se, contudo, um aumento progressivo do número de processos e de inquéritos disciplinares, com particular incidência no CSM, já que o CSMP sempre registou, ao longo dos anos, uma maior actividade disciplinar, embora esta se verifique mais na abertura de inquéritos do que na passagem a processo disciplinar. Esta evolução no número de processos disciplinares é, contudo, algo contrariada nos últimos anos, verificando-se um aumento

significativo, principalmente no caso do CSM (que também registou um aumento significativo no número de inquéritos). Os últimos oito anos, em especial no CSM, demonstram um crescimento da actividade disciplinar dos Conselhos Superiores, tornando ainda mais complexa e “pesada” a actividade destes órgãos. Contrariando o maior exercício disciplinar do CSMP verificado até 1994, os últimos oito anos registam uma maior actividade por parte do CSM face ao CSMP. No entanto, é de registar que também o CSMP aumentou o número de inquéritos disciplinares, mantendo-se reduzido o número de processos disciplinares. Este aumento poderá relacionar-se com diferentes factores: a) um aumento do número de magistrados; b) uma maior mediatização da justiça e dos seus actores; c) um maior rigor no exercício da acção disciplinar, tentando contrariar as críticas de corporativismo e laxismo; d) um maior número de denúncias e de queixas provenientes, quer dos cidadãos, quer dos actores judiciais envolvidos; e) e um melhor funcionamento dos serviços de inspecção.

Um outro factor que poderá servir de atenuante no aumento moderado da actividade disciplinar, numa perspectiva de melhoria, é a formação que os magistrados recebem no Centro de Estudos Judiciários, a qual, embora seja alvo de críticas, representa uma mais-valia na preparação dos magistrados, pelo menos na vertente técnico-jurídica. Mas a sua comprovação exigiria a análise dos fundamentos dos inquéritos e dos processos disciplinares, por forma a apurar as causas que estão na sua origem, tarefa impossível para esta investigação.

Convém ainda realçar que todos os anos é arquivada uma grande percentagem de inquéritos e/ou de processos disciplinares, não havendo continuidade nos procedimentos. Mas, como os processos se podem arrastar durante anos, considera-se aqui apenas o ano da instauração.

Tabela 20
Inquéritos e Processos Disciplinares a Juízes

Ano	Inquéritos	Processos Disciplinares	Total
2002	31	14	45
2001	33	22	55
2000	49	31	80
1999	44	24	68
1998	48	16	64
1997	41	25	66
1996	26	16	42
1995	23	8	31
1994	3	7	10
1993	8	10	18
1992	3	11	14
1991	4	8	12
1990	7	16	23
1989	12	4	16
1988	0	2	2
1987	1	1	2
1986	0	7	7
1985	2	4	6
1984	2	5	7
1983	2	6	8
1982	2	7	9
1981	0	8	8
1980	6	1	7
1979	10	9	19
1978	6	1	7
1977	5	0	5
Total	368	263	631
Média anual	14,2	10,1	24,3

Fonte: Conselho Superior da Magistratura

Em relação ao período aqui analisado, no CSM, verifica-se uma especial progressão a partir de 1989. Até então, com a exceção de 1979, os números nunca ultrapassaram os 10 casos disciplinares (inquéritos ou processos disciplinares). Depois dessa data, os casos foram sempre superiores a 10 inquéritos ou processos disciplinares anuais, com especial destaque para o período posterior a 1995. Se tivermos em consideração a média de casos anuais no período analisado (24,3), constatamos que os números atingidos a partir de 1995 duplicam e/ou triplicam esse valor. O ano de 2000 foi o mais “indisciplinado”, com um valor final de 80 casos (49 inquéritos e 31 processos disciplinares).

Tabela 21
Inquéritos e Processos Disciplinares a Magistrados do MP

Ano	Inquéritos	Processos Disciplinares	Total
2002	32	4	36
2001	42	5	47
2000	53	8	61
1999	36	8	44
1998	38	3	41
1997	18	4	22
1996	22	7	29
1995	15	6	21
1994	21	9	30
1993	14	9	23
1992	25	0	25
1991	27	9	35
1990	26	6	32
1989	45	12	57
1988	-	-	-
1987	15	2	17
1986 ¹⁹⁰	16	5	21
1985	13	1	14
1984	6	4	10
1983	4	2	6
1982	14	2	16
1981 ¹⁹¹	16	1	17
1980	-	-	-
1979	8	3	11
1978	8	7	15
1977	11	1	12
Total	525	118	643
Média anual	20,2	4,5	24,7

Fonte: Procuradoria-Geral da República.

O caso do CSMP é ligeiramente distinto do CSM. Uma primeira diferença que se destaca refere-se ao facto de, havendo menos dois anos contabilizados por falta de dados, existir um maior número de inquéritos e de processos disciplinares (643 do CSMP para 631 do CSM), com a diferença a diminuir bastante nos últimos oito anos. Importa, então, referir três aspectos: 1) a existência de um maior número de magistrados judiciais face aos magistrados do Ministério Público não parece ser factor influente; 2) o facto do CSM ter mais inspectores também não parece influenciar as estatísticas, ao

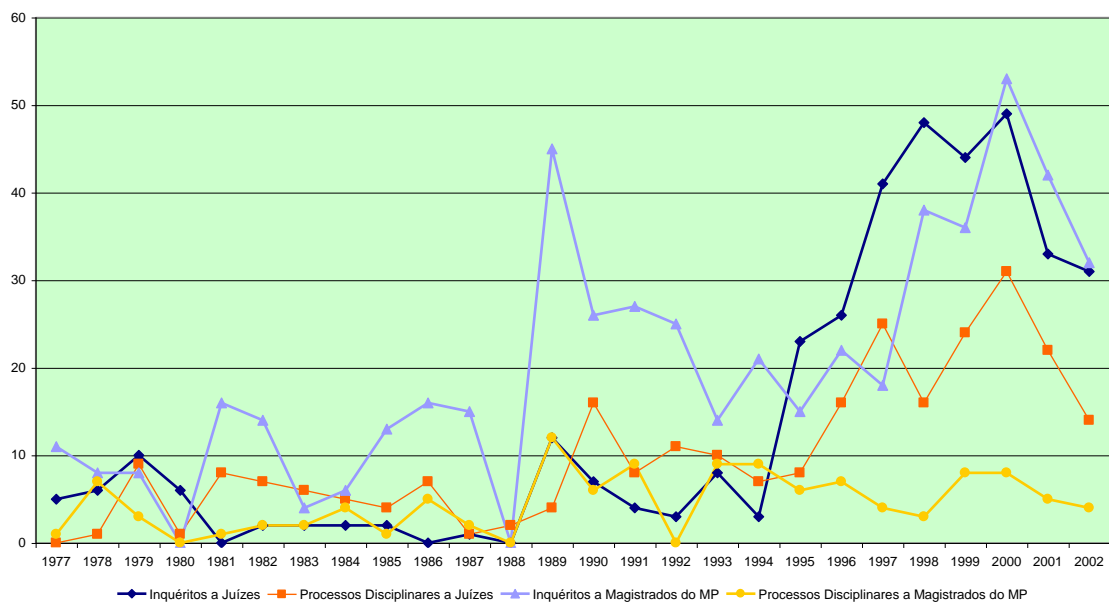
¹⁹⁰ Neste ano, por exemplo, foram arquivados cinco processos devido à amnistia (Lei n.º 16/86, de 11 de Junho), tendo igualmente implicado o arquivamento de outros três inquéritos no ano seguinte.

¹⁹¹ Neste ano, por exemplo, foram arquivados 15 processos que estavam a decorrer, seja na forma de pré-inquérito, de averiguações ou de processo disciplinar.

contrário do que acontecia com as inspecções; 3) embora o CSMP tenha um valor global superior ao CSM, os números são inferiores no capítulo dos processos disciplinares (um total de 118 no CSMP, contra 263 no CSM). Esta diferença manifesta-se em quase todos os anos, bastando comparar a média anual dos dois Conselhos Superiores (a do CSM é quase o dobro da do CSMP – 10,1 para 4,9). Isto é, embora haja maior actividade disciplinar no CSMP, é no CSM que tal actividade vai mais longe. No entanto, apenas a comparação das medidas disciplinares aplicadas permitirá aferir das verdadeiras consequências do exercício da acção disciplinar.

Gráfico 5

Inquéritos e Processos Disciplinares a Juizes e Magistrados do MP



Por fim, embora os discursos oficiais sempre tenham apontado para uma maior e mais criteriosa fiscalização do desempenho profissional e disciplinar dos magistrados, os dados disponíveis sugerem que apenas nos últimos anos, devido a alguns factores referidos atrás, a actividade disciplinar passou a ser exercida com maior rigor e frequência.

5. As medidas disciplinares

Antes de passar à análise dos dados relativos às medidas disciplinares aplicadas, convém referir alguns aspectos que poderão influir na sua compreensão. Em primeiro lugar, as sucessivas leis de amnistia aprovadas deste o 25 de Abril, que têm um impacto significativo no arquivamento, quer dos inquéritos ou processos disciplinares, quer das medidas disciplinares, contribuindo para o seu número diminuto. Aliás, se tivermos em consideração que até à aplicação de uma medida disciplinar definitiva podem passar alguns anos, vemos que o período abrangido por uma amnistia não se circunscreve a esse mesmo ano, podendo abranger os actos ocorridos nos anos anteriores¹⁹². Em segundo lugar, há que referir o facto da classificação de *Medíocre* no desempenho profissional de um magistrado determinar, por lei, a abertura de um inquérito e, eventualmente, um processo disciplinar. Em terceiro lugar, as alterações legislativas dos estatutos e das leis orgânicas, que contribuem por vezes para uma diminuição das actividades dos Conselhos Superiores. Tal sucedeu, por exemplo, com o CSMP, por via da introdução da Lei de Autonomia do Ministério Público (Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto).

Comparando o número de inquéritos e de processos instaurados com os resultados, referentes às medidas disciplinares efectivamente aplicadas, verificamos que o CSMP tem sido muito mais actuante do que o CSM (mesmo com a exclusão dos dados referentes a dois anos de actividade do CSMP). As tabelas seguintes mostram que o CSMP aplicou 152 medidas disciplinares (mais de metade foram advertências – 54%), enquanto o CSM decidiu 126 (33,3% foram advertências). Assim, enquanto o CSMP regista uma taxa de acção disciplinar de 23,6%, o CSM fica-se pelos 20%, ou seja, dos 643 inquéritos e processos disciplinares efectuados pelo CSMP, 23,6% resultaram em medida disciplinar, enquanto que dos 631 inquéritos e processos disciplinares instaurados pelo CSM, apenas 20% terminaram em pena efectiva.

¹⁹² Por exemplo, em Maio de 1999, houve uma amnistia que resultou no arquivamento de processos disciplinares referentes a vários anos. Houve, ainda, amnistias que podem ter tido influência no arquivamento de processos disciplinares e de medidas sancionadoras nos anos de 1981, 1982, 1986, 1991 e 1994.

Estes dados devem ser analisados tendo em consideração o número de magistrados referente a cada uma das magistraturas, sendo superior, como verificámos atrás, o universo de sindicáveis do CSM. Logo, havendo menos magistrados do Ministério Público, a proporção de penas aplicadas nesta magistratura é maior. A distância relatada entre os dois Conselhos Superiores seria, no entanto, maior se excluíssemos, em particular, os três últimos anos.

Tabela 22
Medidas Disciplinares Aplicadas a Juízes

Ano / Medidas	Advertência	Multa	Inactividade/ Transferência	Suspensão	Aposentação Compulsiva	Demissão	Total
2002	2	1	1	3	1	0	8
2001	5	5	0	1	1	0	12
2000	5	10	3	4	2	0	24
1999	1	0	0	1	1	0	3
1998	1	4	0	0	0	0	5
1997	4	1	0	2	0	0	7
1996	6	3	0	0	0	0	9
1995	3	0	0	1	1	0	5
1994	1	1	1	0	0	0	3
1993	1	1	1	0	1	0	4
1992	1	1	1	2	0	1	6
1991	0	0	2	0	0	0	2
1990	0	4	2	1	1	0	8
1989	0	0	0	2	0	0	2
1988	1	0	0	1	0	0	2
1987	0	1	0	0	0	0	1
1986	0	1	1	0	0	0	2
1985	1	0	0	0	1	1	3
1984	1	1	0	1	0	0	3
1983	3	1	0	0	1	0	5
1982	0	1	0	2	0	0	3
1981	3	2	1	0	0	0	6
1980	0	0	0	0	0	0	0
1979	3	0	0	0	0	0	3
1978	0	0	0	0	0	0	0
1977	0	0	0	0	0	0	0
Total	42	38	13	21	10	2	126
%	33,3	30,2	10,3	16,7	7,9	1,6	100

Fonte: Conselho Superior da Magistratura.

A evolução no período mostra a inexistência de um padrão linear, mantendo-se os registos bastante baixos. A excepção vai para os anos de 1978, 1979, 1981, 1986, 1989, 1996 e 2001, no que respeita ao CSMP, nos quais se verificou a aplicação de mais de 10 penas por ano. O CSM nunca registou nenhum ano com mais de 10 penas, até 2000, tendo-se ficado pelas nove, em 1996. Apenas nos anos de 2000 e 2001 se registaram valores superiores, que contrastam com os restantes anos analisados, nomeadamente

24 e 12 sanções disciplinares. Em 2002, o número voltou a baixar, anotando-se oito sanções. Contrariando as tabelas do ponto anterior, em que os números indicavam uma maior incidência de processos, constata-se que esses valores não se concretizam posteriormente em medidas disciplinares. Apenas nos últimos três anos se verifica, em ambos os órgãos, uma subida no número de medidas disciplinares, contrariando, contudo, a evolução do número de processos.

A variação das sanções disciplinares é, assim, grande. No CSM oscila entre as zero penas aplicadas em 1977, 1978 e 1980 e as 24 em 2000. O CSMP, por seu lado, varia entre as zero penas de 1982 e as 18 de 1989. Também pela comparação da média anual de medidas disciplinares se comprova que o CSMP tem exercido com maior intensidade esta competência. Assim, enquanto a média anual no CSMP é de 6,3 sanções, no CSM é de 4,8.

Tabela 23

Medidas Disciplinares Aplicadas a Magistrados do MP

Ano / Medidas	Advertência	Multa/Censura	Suspensão	Inactividade/Transferência	Aposentação Compulsiva	Demissão	Total
2002	2	2	0	0	0	0	4
2001	8	0	3	1	0	0	12
2000	5	1	0	0	0	2	8
1999	0	0	1	0	0	0	1
1998	3	0	1	1	0	0	5
1997	1	0	0	0	1	0	2
1996	4	3	0	1	2	1	11
1995	1	3	1	1	0	0	6
1994	1	0	2	0	0	0	3
1993	1	0	2	0	0	0	3
1992	0	0	0	0	0	0	0
1991	1	0	0	0	2	0	3
1990	5	3	1	0	0	0	9
1989	11	3	0	1	2	1	18
1988	-	-	-	-	-	-	-
1987	0	0	1	0	0	0	1
1986	3	0	2	0	4	1	10
1985	2	0	0	0	1	1	4
1984	3	0	4	0	0	0	7
1983	2	0	1	0	1	0	4
1982	0	0	0	0	0	0	0
1981	5	4	1	1	0	0	11
1980	-	-	-	-	-	-	-
1979	6	3	1	1	0	0	11
1978	11	1	0	0	0	0	12
1977	7	0	0	0	0	0	7
Total	82	23	21	7	13	6	152
%	54	15,1	13,8	4,6	8,6	3,9	100

Fonte: Procuradoria-Geral da República.

Ao analisar em detalhe as medidas aplicadas neste período, apuramos que a maioria se ficou apenas pela advertência, seja para o CSMP (54%) ou para o CSM (33,3%)¹⁹³. Segue-se, para ambos, a pena de multa (30,2% no CSM e 15,1% no CSMP) e a de suspensão (16,7% no CSM e 13,8% no CSMP). Mais residuais, aparecem a aposentação compulsiva (8,6% no CSMP e 7,9% no CSM) e a inactividade/transferência (10,3% no CSM e 4,6% no CSMP). A pena de demissão é a mais insignificante, registando apenas 3,9% no CSMP e 1,6% no CSM. Conclui-se que, neste lapso de tempo, foram aplicadas 278 sanções ou medidas disciplinares, pelos dois Conselhos Superiores, mas apenas 31 resultaram na aposentação compulsiva ou na demissão dos respectivos magistrados.

Quanto à efectividade do exercício da acção disciplinar, os vários entrevistados emitiram opiniões nem sempre coincidentes, como veremos de seguida. Mais uma vez, dividiremos os contributos por Conselho Superior, começando pelo CSM.

“Mas é que na Ordem dos Advogados nós não funcionamos com espírito corporativo, porque o advogado que lá aparece com uma falta grave é mesmo punido exemplarmente, com suspensão e tudo. No Conselho Superior da Magistratura havia um pouco a ideia de “laissez faire, laissez passer”. Havia uma certa compreensão. Hoje já não existe, até porque a mentalidade dos magistrados que lá estão já é diferente. E a mentalidade dos próprios leigos também é diferente. (...) Hoje, o Conselho é mais rigoroso na apreciação dos processos disciplinares. Eu posso dizer que a nossa presença tem muita influência nisso porque, por exemplo, às vezes, os juízes têm uma tendência para punir certas faltas que nós não consideramos muito graves, outras vezes desculpabilizam outras que nós

¹⁹³ A Lei Orgânica do Ministério Público de 1978 previa a existência das penas de advertência registada (três penas destas equivalia a uma pena de censura) e de censura (implicava uma repreensão e uma perda de 30 dias na antiguidade). Com a LOMP de 1986 estas penas foram eliminadas. Deste modo, para efeitos estatísticos, juntamos a pena de advertência registada com a de simples advertência e a de censura com a de multa. Para ambos os Conselhos

consideramos graves. A título de exemplo, houve um juiz que deu uma sentença num processo-crime por apontamento e absolveu o arguido. Depois, verificou-se que o próprio juiz, ou por esquecimento, ou por lapso da secretaria, passou um ano e o juiz não escreveu a sentença. Entretanto vai lá um inspector e verifica que esse processo não está findo legalmente, embora o estivesse, e leva o processo ao juiz e o juiz faz a sentença, mas põe a data do ano anterior, de quando tinha sido proferida. Discutimos isso no Conselho e os senhores magistrados queriam punir o juiz com uma pena grave e nós, eu próprio inclusive, dissemos que não. (...) O juiz apenas se limitou a reconstituir o processo como se ele tivesse sido perdido. O juiz foi absolvido ou apanhou uma coisa sem importância nenhuma. Há outro caso, agora ao contrário, em que o juiz ofendeu e vexou um advogado. É o caso de um advogado de Lisboa que foi para uma comarca muito distante, o mais longínqua possível. Chegou lá e o juiz não compareceu e, depois do advogado esperar várias horas, o juiz acabou por comparecer devido a um telefonema que lhe fizeram. E chegou lá e obrigou as partes a outra deslocação. O advogado fez o protesto e o juiz respondeu ao protesto de um modo impertinente e com umas expressões ofensivas. O advogado depois queixou-se e nós considerámos que essa atitude do juiz mostrava, realmente, uma falta de cortesia e uma falta de sentido da sua responsabilidade. Nós éramos da opinião que o juiz devia ser punido e os magistrados eram de opinião contrária. (...) O juiz acabou por ser punido. Portanto, a nossa presença lá, mais uma vez, tem muita influência. Uma influência positiva, penso eu, coisa que os próprios magistrados aceitam” (Ent. 1 – Não Magistrado).

“Eu considero que a acção disciplinar do Conselho tem sido eficiente, mas há duas nuances a ter em conta. A primeira é que se a Assembleia da República decide amnistiar determinado tipo de

Superiores, dada a similitude e a irrelevância dos valores, decidimos juntar as penas de inactividade e de transferência. Aliás, esta última é raramente aplicada.

acções, naturalmente o Conselho não tem nada a ver com isso, só tem que cumprir a lei (e se esta última determinou o arquivamento de uma percentagem elevada de processos disciplinares, não se pode dizer que o Conselho não actuou). A segunda é que a nível disciplinar funcionam as regras da prova, tal como funcionam a nível do processo penal, e, muitas vezes, nós sabemos que há muitos arguidos que por hipótese cometem o crime A, B, D e ninguém descobre ou não houve provas. (...) Muitas das vezes acontece ouvirmos, ou até vemos através da comunicação social, que determinado juiz fez isto ou aquilo, naturalmente passível de sanção disciplinar, e nós não vamos imediatamente punir o juiz (...). Vai-se fazer um inquérito e um processo disciplinar. Depois, há a apreciação da prova e muitas vezes chega-se à conclusão de que nada se provou ou que, o que se provou, não é nada do que se disse. (...) Penso que temos também um problema de dimensionamento. Agora já há bastantes inspectores, mas se houvesse mais poderia haver maior rapidez. Se houvesse igualmente limites ao excesso de garantismo, talvez as coisas funcionassem com mais eficiência. Agora, se o juiz tem direito a requerer e a recorrer... (...) Se a lei disciplinar não estabelecer, por exemplo, um limite a um número de testemunhas que o arguido possa apresentar, e se o arguido tem direito a apresentar 100 testemunhas, naturalmente o processo não terminará em 15 dias ou em 20 (em especial, se uma testemunha reside no Minho, outra nos Açores e outra no Algarve). Se houver também recurso, por tudo e por nada, para o Tribunal Constitucional com efeitos suspensivos... No fundo, o essencial é que vejo que há ali uma diferença entre o que se diz e o que se faz e depois a prova concreta. Quando se vai ver a questão ou ninguém sabe de nada ou pouco se sabe ou não foi nada do que se disse. Por vezes há necessidade de empolar as situações do comportamento de um juiz” (Ent. 2 – Juiz).

“Acho que o Conselho durante muito tempo se demitiu do exercício da acção disciplinar. Ultimamente acho que o Conselho tem melhorado bastante, mas ainda não atingiu os níveis desejáveis. Roma e Pavia também não se fizeram num só dia. Estou convencido de que as sementes estão lançadas. Há uma grande sensibilidade no interior do Conselho, com algumas limitações por parte da tal faixa etária que não aceitará muito esta acção disciplinar, e porque há um certo corporativismo à mistura – porquê só os novos quando os outros ainda são piores? (...) Não podemos fazer tudo, e a questão disciplinar tem muito a ver com a questão do estatuto dos magistrados e do Ministério Público. Na parte relacionada com os deveres dos juízes, limita-se a um ou dois artigos, não fazendo referência aos deveres deontológicos. Esquece-se por completo os deveres. Os direitos que lá vêm dizem respeito à remuneração ou à casa de função, entre outros. Quanto aos deveres, temos as incompatibilidades processuais, os impedimentos e algumas incompatibilidades profissionais, e é só isso. Deveres deontológicos e de cidadania são inexistentes. Para além de não virem, acontece que a parte relativa à infracção disciplinar é um alçapão, onde cabe tudo e onde não cabe nada. Basta ler os estatutos para comprovar esta situação. Parece que os juízes não têm deveres. O Estatuto devia elencar os deveres gerais. Temos uma definição do que é a matéria disciplinar que é uma vergonha, fazendo alusão à violação dos deveres profissionais, mas não indicando quais são. Se no direito penal se exige uma tipificação dos crimes e das sanções aplicáveis, nas infracções disciplinares temos um verdadeiro alçapão. Já para não falar no elenco das penas. Isto dá para tudo e não dá para nada. Veja-se a multa, o que é que são cinco dias de multa? E depois criticam-nos de dar, por exemplo, 20 dias de multa, mas o Conselho tem que se cingir aos limites estabelecidos pelo Estatuto. E há dez anos que isto é assim. Só recentemente foi alterada, por proposta nossa. Agora passou para 180 dias, quando

antes o máximo era de 30 dias. No caso de suspensão, verifica-se que existe uma duplicidade de penas para situações bastante diferentes. Quando se fala na acção disciplinar levantam-se várias questões: primeiro tem que se definir quais são os deveres dos juízes; e depois estabelecer as respectivas penas. Tem que haver um elenco das infracções disciplinares, porque com toda esta má conformação legal, mesmo que o Conselho queira exercer a efectiva acção disciplinar, se os interessados recorrerem, por norma, as deliberações são anuladas. (...) Eu tive uma situação, onde apliquei a pena de inactividade, em que fiz apelo ao artigo 131. Fui a uma norma do estatuto que aplica subsidiariamente o regulamento dos funcionários públicos, e utilizei-a. É esta deficiência de técnica legislativa e de falta de provisão, quer dos deveres quer em matéria da teoria da infracção disciplinar, que gera uma confusão tremenda e contribui para a imagem negativa, ou do chamado não exercício da acção penal do próprio Conselho. Ultimamente, tem-se esbatido um pouco esse aspecto negativo. Este impedimento transmite a imagem de benevolência. É muito difícil, a não ser nos casos limites, que se aplique a pena de inactividade, isto para não falar das sucessivas amnistias, como esta recente, que limpam tudo e mais alguma coisa. Muito do trabalho que nós estávamos a fazer no campo disciplinar, nos últimos anos, foi por água abaixo” (Ent. 3 – Juiz).

“Em 1999 os números dispararam largamente. No entanto, este ano vai ficar falseado porque a amnistia apagou muitos inquéritos. No fim de 1999 só acabam por ficar as aposentações compulsivas, pois o resto desaparece tudo. Quanto à acção disciplinar pouco actuante, isso não corresponde à verdade. O que é verdade é que a grande generalidade dos juízes, do ponto vista do cumprimento, vai cumprindo. As inspecções nesse aspecto têm uma função preventiva e vão funcionando. (...) Parece-me que nestes últimos tempos, e sou isento porque não participo nas votações, tem havido alguma seriedade na análise das questões. A haver algum desvio,

por vezes, é na pouca complacência para com os juizes novos, por trabalharem em condições adversas, passando de tribunal para tribunal, cada vez piores. Nota-se que, às vezes, não se lhes dá tempo. (...) As inspecções também podem transformar-se em inquéritos, mas a grande fonte dos inquéritos continuam a ser as participações de várias entidades, não só de cidadãos (advogados, etc.). Mas nem todas as participações são transformadas em inquérito” (Ent. 4 – Juiz).

As opiniões emitidas em relação ao CSMP não diferem muito das anteriores, embora contenham algumas particularidades. Mesmo assim, também não foram consensuais.

“Muitas vezes ouço falar nesse corporativismo e laxismo. Eu não tenho nada essa ideia no contexto do Conselho Superior do Ministério Público. Aliás, eu tenho sempre a sensação que os membros não magistrados são muito mais tolerantes do que os próprios magistrados. A mão dos magistrados é, em regra, mais pesada. Mais intolerante para com os seus colegas. O que eu penso é que estas amnistias sucessivas deram cabo da disciplina! É que são muitas! Foram muitas amnistias que vieram limpar os problemas na área disciplinar. (...) Os casos mais graves interpõem os recursos para o Supremo que se arrastam durante muitos anos. É mais grave porque não tem visibilidade. Não se ouve dizer: “aquele magistrado é considerado incapaz para o exercício da função”. Normalmente interpõe recurso e mantém-se anos e anos a exercer. Isso é mau em termos de disciplina. Agora, internamente, em termos de Conselho, não tenho nada a ideia de laxismo. Pelo contrário, tenho exactamente a ideia de que os membros do Conselho que são magistrados são menos tolerantes. Normalmente, são muito mais laxistas os membros não magistrados. Eu tenho essa sensação

peçoal. As minhas intervenções, por vezes, são mais para deitar água na fervura” (Ent. 5 – Não Magistrado).

“A Secção Disciplinar não se tem reunido ou reúne muito a correr, como da última vez. Marcam a Secção Disciplinar para o mesmo dia do Conselho, ao fim do dia. (...) Geralmente, a máquina está baseada numa determinada credibilidade que tem que existir, pois não podemos estar sempre a avaliar os mesmos processos do mesmo modo dos inspectores e do relator. (...) Por exemplo, há outros factores que tem a ver com a questão da transparência. O Boletim não tem, minimamente, uma jurisprudência das decisões disciplinares. E já não é a questão de divulgar as sanções das pessoas, pois pode-se omitir os nomes. (...) A publicação dos fundamentos jurídicos das decisões era importante, até para haver uma determinada segurança nos recursos das decisões. E era uma acção pedagógica. É mais um assunto que já se falou muitas vezes no Conselho, e em que toda a gente diz que sim, mas continua tal e qual na mesma” (Ent. 6 – Magistrado do MP)

“O Conselho decide sobre os casos que lhe são apresentados, em conformidade com a lei e com a avaliação que faz. Se consultar os dados verifica-se que foram várias as penas de demissão, de aposentação compulsiva, de suspensão ou de advertência. Este ano também, embora haja a amnistia. O número de processos é elevado. E o número de penas aplicadas também não deixa de ser elevado num universo de cerca de 1000 magistrados. (...) Tem funcionado. As alterações introduzidas no último EMP ainda vieram tornar mais célere a possibilidade do Conselho actuar. Há outros aspectos, que têm a ver com as garantias de defesa reconhecíveis a toda a gente no processo comum, e por maioria de razão temos que os reconhecer no âmbito do processo disciplinar. (...) O problema é que há quem entenda que os prazos são demasiado exagerados. E as possibilidades de defesa também são demasiado largas” (Ent. 7 – Magistrado do MP).

“Neste âmbito, acho que o Conselho tem tido uma actuação muito razoável, para não dizer boa. Qualquer cidadão que se queixe, nem que seja infundadamente, de um magistrado do MP, é logo aberto um inquérito. (...) Sempre defendi que a Secção Disciplinar devia reunir à parte e ter um dia só. Se se exige profissionalismo no Conselho, então na Secção Disciplinar não tenho dúvidas nenhuma. Claro que isto vai entroncar na composição do Conselho. Agora, ao nível do exercício da acção disciplinar, penso que o Conselho a pecar tem sido por excesso de rigor. Mas pode-se dizer: “então na prática quem é que é demitido disto, quando há aí tantos casos conhecidos?”. Em primeiro lugar, há o processo disciplinar com todas as garantias de defesa; em segundo lugar, as penas têm de se adequar à realidade dos factos, que estão previstas no Estatuto; depois há a questão da suspensão provisória do exercício de funções. Era de 90 dias e passou para 180 dias, e mesmo assim é capaz de ser pouco. Quando há indícios de que uma pessoa cometeu uma coisa extremamente grave, 180 dias pode não dar para fazer um processo disciplinar, porque só há 15 inspectores... E este prazo pode ser curto. Agora, a pecar tem sido por excesso”
(Ent. 8 – Magistrado do MP)

Estas opiniões, além de confirmarem, no geral, os dados apresentados, demonstram visões distintas sobre a qualidade e a eficácia do exercício da acção disciplinar por parte dos Conselhos Superiores. Identificam algumas das dificuldades que os dados não permitem ler, uma vez que se referem às questões operativas e não aos actos disciplinares em si, como é o caso do excesso de garantismo, da ambiguidade dos regulamentos, da falta de inspectores para abarcarem todos os processos com celeridade, da transparência das decisões ou da falta de reuniões para discutir convenientemente os factos apurados.

6. Considerações acerca de uma reunião do Conselho Superior do Ministério Público

Na sequência de um pedido para assistir a reuniões dos Conselhos Superiores, abriu-se a possibilidade de participar numa reunião do Plenário e noutra da Secção Disciplinar, do Conselho Superior do Ministério Público. O Conselho Superior da Magistratura, ouvidos os seus membros numa sessão do Plenário, deliberou recusar a possibilidade. A assistência à reunião do CSMP permitiu confirmar e/ou contrariar algumas ideias anteriormente formuladas.

De seguida apresentamos algumas considerações sobre as reuniões presenciadas¹⁹⁴, desde logo, o volume de trabalho em agenda, que incluía 37 processos de classificação, além de outros assuntos, como pareceres sobre leis, sobre movimentos ou a análise de projectos de lei. Face a esta agenda de trabalho, o tempo destinado aos vários assuntos pareceu ficar aquém do necessário, sendo alguns assuntos abordados apenas de forma superficial.

Em segundo lugar, uma nota sobre a condução da sessão, que é realizada pelo Procurador-Geral da República, evidenciando uma grande experiência que, em resultado do tratamento mais superficial e a “quente” de alguns assuntos, permite que os trabalhos sejam “coordenados” e “conduzidos” de uma forma mais fácil. Apenas os magistrados eleitos levantaram, em determinados temas, algumas objecções. No entanto, a forma descentralizada como as reuniões são conduzidas, permite que a sua apurada sensibilidade para gerar consensos consiga atingir um resultado final bastante próximo dos seus objectivos iniciais¹⁹⁵.

Em terceiro lugar, registamos a presença e a participação dos diversos membros do CSMP. Quanto ao primeiro aspecto, verificaram-se apenas duas faltas, dois membros *laicos*, situação algo comum, visto que estes membros

¹⁹⁴ A comprovação das ideias enunciadas, para serem consideradas válidas, exigiriam a assistência a mais reuniões.

¹⁹⁵ Esta nota refere-se ao anterior Procurador-Geral da República, Cunha Rodrigues, desconhecendo-se o funcionamento das reuniões com a coordenação do actual Procurador-Geral da República, Souto Moura

exercem outras funções, por vezes limitadoras de uma maior assiduidade. Em relação ao segundo aspecto, há que ter em consideração os assuntos abordados. Os membros *laicos*, salvo nas questões mais gerais e nos processos que têm que relatar, pouco intervêm, com a excepção de um ou outro membro. Os procuradores-gerais-distritais têm uma opinião importante no que respeita às classificações e à gestão dos quadros, mas pouco intervêm nos outros assuntos. Os magistrados eleitos são os que intervêm mais, embora imbuídos do espírito mais legalista, isto é, têm uma visão mais formal e normativista das questões que são levantadas, o que limita a introdução de alguma flexibilidade, por vezes necessária para ultrapassar os problemas do dia-a-dia. A sua proximidade com o SMMP poderá influenciar esta postura, visto que este sindicato tem defendido, desde há muito tempo, a total clarificação e inscrição na lei das questões polémicas que se vão levantando. Esta posição procura, por um lado, evitar dar azo a discricionariedades e a interpretações subjectivas mas, por outro lado, tornam as regras muito rígidas, tornando-se o CSMP um órgão de mera aplicação da lei e não um órgão de gestão e de fiscalização.

Um quarto aspecto diz respeito à autonomia de funcionamento do CSMP. O facto deste órgão estar integrado dentro da Procuradoria-Geral da República tem aspectos positivos e negativos. Como positivos, realce-se a possibilidade de usufruir das instalações e dos recursos da Procuradoria-Geral da República, quer para o seu funcionamento quotidiano, quer para a execução de tarefas mais complexas, como é o caso dos pareceres pedidos ao Conselho Consultivo. Nos aspectos negativos, a excessiva dependência da Procuradoria-Geral da República pode ser um factor limitador, visto que esta é conduzida pelo Procurador-Geral da República. No caso do Conselho Consultivo, trata-se, igualmente, de um órgão integrado na Procuradoria-Geral da República, situação que demonstra que o CSMP não tem capacidade para efectuar os seus próprios pareceres. Muitos outros pareceres solicitados dentro do CSMP ou são adiados ou não são efectuados por falta de tempo dos seus membros, uma vez que não estão a tempo inteiro.

Em quinto lugar, no que se relaciona com a avaliação dos resultados das inspecções, constata-se, desde logo, uma discrepância entre quem preparou melhor os dossiês (os magistrados) e quem se limitou apenas a preparar os acórdãos dos processos que lhe estavam distribuídos (os *laicos*). A ausência dos dois membros *laicos* implicou o adiamento de alguns processos, com natural prejuízo para os magistrados inspeccionados em relação aos concursos próximos, pois a posição que ocupam pode ser fundamental para a nomeação. Quanto aos procedimentos utilizados, a metodologia é bastante “pesada”, com a leitura exaustiva do historial do magistrado, seguida das anotações dos superiores hierárquicos, da opinião do inspector e, por fim, da proposta de classificação. Como, aparentemente, a maior parte dos membros não leu os processos de inspecção, salvo os que tinha a seu cargo, a opinião do relator, bastante influenciada pelo teor do relatório do inspector, é quase sempre aceite e aprovada. Cinco aspectos devem ser realçados neste ponto: 1) a excessiva dimensão dos processos de inspecção, que “intimida” qualquer tentativa de os ler todos; 2) a reprodução das informações do inspector; 3) o peso que as informações hierárquicas parecem ter no resultado final; 4) a objecção, por parte dos procuradores-gerais-distritais, a que um magistrado passe, por exemplo, de uma classificação de *Bom* para uma de *Muito Bom*, sem passar pelo *Bom Com Distinção*; 5) e a influência dos conhecimentos na alteração das notas finais. Neste último aspecto, o facto de um magistrado eleito conhecer o magistrado inspeccionado teve como consequência que a sua nota fosse mais elevada do que a classificação proposta pelo inspector. Considerando que o magistrado em causa era de “primeira apanha”, e com o beneplácito do respectivo Procurador-Geral-Distrital, a nota final aprovada por todos foi superior à constante no acórdão apresentado e à que estava inscrita no relatório de inspecção.

No que concerne à Secção Disciplinar não podemos efectuar o mesmo tipo de considerações, visto que o tempo de reunião foi bastante reduzido (realizou-se no final da reunião do Plenário). Tendo em consideração que havia dez pontos em discussão, a reunião processou-se num ambiente de

descompressão, havendo, por conseguinte, pouca profundidade na análise dos assuntos. Destes dez pontos da agenda, seis processos foram arquivados, três foram adiados, um foi arquivado por efeito da amnistia e apenas um dos processos foi transformado numa pena de advertência.

7. Reflexões sobre as actividades dos Conselhos Superiores

Tentemos, agora, sistematizar as questões já destacadas anteriormente, fazendo um ponto de situação sobre a análise da actividade dos Conselhos Superiores. A grelha de reflexão que propomos abrange os seguintes aspectos:

a) *Produtividade* – Nos dois Conselhos Superiores houve um total de 1103 reuniões, quer dos plenários, quer do Conselho Permanente ou Secção Disciplinar (772 do CSM e 331 do CSMP), o que corresponde a uma média anual de 30 reuniões no CSM e a 14 no CSMP. Se atendermos apenas às reuniões do Plenário, as médias diminuem bastante, passando no CSM para 16 reuniões anuais e no CSMP para oito. No CSM avaliam-se, em cada reunião do Plenário, em média, 16 relatórios de inspecção, enquanto no Conselho Permanente analisa-se uma proposta de inquérito e 0,7 processos disciplinares/sindicâncias, aplicando-se cerca de 0,4 sanções disciplinares. No que respeita ao CSMP, verificamos que em cada reunião do Plenário se classificam, em média, cerca de 14 processos de inspecção, enquanto na Secção Disciplinar se analisam quatro propostas de inquéritos e 0,9 processos disciplinares/sindicâncias, aplicando-se cerca de 0,9 sanções disciplinares. Sabendo-se que nas reuniões se abordam outras questões importantes e que o trabalho é distribuído previamente, poderá afirmar-se que a atenção prestada aos relatórios de inspecção será, eventualmente, inferior à desejável (mesmo sabendo que os seus membros levam trabalho para casa). Em causa está a progressão na carreira e o desempenho profissional dos magistrados. O reduzido número de reuniões anuais (no cômputo dos dois Conselhos, cerca de uma por mês), também contribui para o avolumar de dossiês para análise, havendo reuniões do CSMP, como a que se efectuou no dia 9 de Dezembro de 1998 (Boletim do CSMP n.º 27), em que estavam previamente agendados

cerca de 40 relatórios de inspecção, para além dos restantes pontos da agenda (foram, mesmo assim, analisadas e votadas classificações em 29 dos relatórios). Como se extrai das entrevistas realizadas, verifica-se uma excessiva burocratização destes órgãos, ainda que sem membros profissionais a tempo inteiro, facto que limita a discussão sobre os problemas que se colocam ao funcionamento dos tribunais, ao desempenho dos magistrados e à justiça em geral.

b) *Regularidade* – Os serviços de inspecção parecem actuar sem um padrão definido em relação ao número médio de inspecções a realizar anualmente, irregularidade esta verificável pela análise dos dados. De tal maneira que, como o prazo de uma inspecção em cada três anos a um magistrado não era cumprido, os novos estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público vieram consagrar a dilatação do prazo para 4 anos (introduziu-se, ainda, o sorteio de magistrados). A irregularidade também se verifica pela falta de acompanhamento, por parte das inspecções, da evolução do número de magistrados (como se comprova pela percentagem de magistrados classificados anualmente), seja por falta de uma planificação adequada ou pela simples falta de recursos humanos. O aumento do número de reuniões, acompanhada pela necessidade de profissionalizar ou, pelo menos, de elevar o universo de membros a tempo inteiro, é bem vista pela maioria dos nossos entrevistados, por possibilitar uma melhor operacionalização das competências dos Conselhos Superiores.

c) *Disciplina* – Os resultados demonstram um baixo número de sanções e de medidas disciplinares aplicadas, face ao número total de inspecções e de inquéritos e processos disciplinares, não havendo grandes alterações por via das mudanças dos critérios utilizados ou pelo crescimento do número de magistrados (a melhoria técnico-jurídica dos magistrados, por via da formação ministrada no CEJ não é mensurável, nem se encontra estudada). Mesmo assim, os últimos anos analisados permitem atenuar esta visão de longo prazo, devido ao acréscimo verificado, quer no número de inquéritos e de processos disciplinares, quer no número de sanções disciplinares aplicadas. Dentro das

medidas aplicadas, observa-se que a maioria refere-se às penas mais leves (advertência e multa), enquanto as mais graves são empregues apenas em casos extremos. As primeiras constituem mesmo 53,5% das penas aplicadas a juízes e 69,1% a magistrados do Ministério Público.

d) *Classificação* – A predominância de elevadas classificações é outra das ilações a retirar da análise dos dados estatísticos. Constata-se uma subida nas tipologias mais positivas (*Muito Bom e Bom Com Distinção*), em especial para o CSMP, e o conseqüente decréscimo nas restantes tipologias. Esta situação é particularmente visível nos anos que antecederam as alterações nas leis orgânicas dos tribunais judiciais e dos estatutos das magistraturas, facto que veio alterar as perspectivas de progressão na carreira. Como a subida aos tribunais superiores se faz por via de concurso em que o mérito constitui um dos critérios, a «corrida» a uma nota elevada poderá fazer-se sentir em ambas as magistraturas, como se observa na existência de classificações mais elevadas consoante se progride na carreira. No entanto, os últimos três anos permitiram detectar um “refreamento” nesta tendência, com maior relevo para o Ministério Público, visto que era nesta magistratura que se registava um maior “empolamento” das classificações. No outro lado da balança, o número de classificações negativas tem-se mantido praticamente inalterado e quase sem relevo (embora, mais uma vez, os últimos anos pareçam demonstrar um maior rigor ou contenção nas avaliações, como se comprova pelo maior número de *suficientes e medíocres* atribuídos). Realce, ainda, para três aspectos: os critérios das inspecções, que levantam bastantes dúvidas na forma como são aplicados, devido ao seu alto grau de subjectividade; a repetição dos relatórios, por parte dos inspectores, não havendo uma personalização face a cada um dos magistrados inspeccionados (a referida «chapa 5» ou «choca»); e o facto dos conhecimentos pessoais e a antiguidade deterem uma importância considerável na atribuição de notas, quer nas propostas dos inspectores, quer, posteriormente, na classificação final decidida pelos membros dos Conselhos Superiores.

e) *Outras competências* – Neste âmbito referem-se especificamente as funções relativas a colocações, a promoções e a nomeações. Tais competências, que escapam à análise estatística, tem importantes implicações na gestão dos tribunais, além de serem das mais polémicas.

As colocações são efectuadas pelos dois Conselhos Superiores, normalmente, em tempos diferentes e sem uniformidade de critérios. Em consequência, verifica-se uma dupla perturbação no funcionamento dos tribunais por via das trocas de magistrados, quando em caso de gestão conjunta esta situação poderia ocorrer em simultâneo. Também a colocação de um juiz num tribunal onde não existe um magistrado do Ministério Público, ou vice-versa, gera frequentemente dificuldades acrescidas. Embora se reconheça existirem tribunais que poderão, eventualmente, não justificar a colocação de magistrados a tempo inteiro (devido à actual escassez), torna-se necessária uma coordenação para evitar que essas situações ocorram. Por exemplo, após a aprovação da última LOFTJ, verificaram-se dois grandes movimentos por força dos novos lugares postos a concurso, o que gerou alguma turbulência nos meios judiciais. A coordenação entre os dois Conselhos Superiores é, ainda, bastante incipiente, não passando de meros contactos de aproximação, ficando muito aquém das necessidades, em parte por força de desconfianças e de resistências mútuas.

As promoções são, actualmente, bastante discutidas, principalmente no que respeita aos critérios utilizados. A discussão centra-se no peso a atribuir ao mérito e à antiguidade. Tem vindo a aumentar o número dos que defendem um maior peso conferido ao mérito, mas então coloca-se em causa o actual sistema de inspecções, que privilegia a antiguidade ou, pelo menos, a progressão gradual. Neste aspecto, o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público tem publicado uma série de reflexões defendendo a reformulação do actual sistema.

Por fim, no que respeita às nomeações, a principal questão, em particular no Ministério Público, relaciona-se com a clareza dos procedimentos e com a possibilidade de os conhecimentos pessoais se sobreporem a critérios

de competência ou de antiguidade. Aqui existem situações diferentes: por um lado, os critérios usados nos destacamentos por conveniência de serviço, que permitem em muitos casos “subverter” os critérios existentes de antiguidade e de mérito; por outro lado, a utilização do argumento da falta de magistrados do Ministério Público para nomear os designados “representantes” do Ministério Público, que não passam por qualquer tipo de concurso, visto a sua nomeação ser uma competência que está na dependência do Procurador-Geral-Distrital. No caso do CSM, a questão coloca-se, igualmente, em relação aos juizes assessores e à sua forma de nomeação.

8. Os Conselhos Superiores: conclusões parciais

A discussão do papel dos Conselhos Superiores, no seio da organização judiciária e do aparelho de Estado, implica abordar uma série de temáticas por vezes ignoradas ou simplesmente esquecidas. Independência, democraticidade, responsabilização, representatividade, corporativismo, hierarquia, disciplina e avaliação profissional são questões de indubitável importância, não só para o funcionamento interno da justiça, como também para o reinventar da justiça em si e do seu papel nas sociedades contemporâneas. Não se concebe, actualmente, uma justiça opaca e distante da sociedade, assim como não se aceita uma justiça incapaz de se adaptar às novas exigências sociais no que respeita aos seus comportamentos, às suas causas ou aos seus problemas.

Neste ponto, focaremos algumas questões que se ligam directamente à acção dos Conselhos Superiores e se suscitam cada vez mais no contexto de reflexão sobre o funcionamento da justiça.

8.1. Auto-regulação e corporativismo

Frequentemente, os Conselhos Superiores têm sido acusados de proteger os magistrados que representam. Dotados de verdadeiros poderes de gestão e de disciplina, para além de serviços próprios de funcionamento, a sua actuação pauta-se por critérios estabelecidos internamente, no quadro de um

modelo de auto-regulação profissional esboçado por Vital Moreira (1997). Partindo, assim, de critérios gerais, decorrentes da aplicação da lei, verifica-se a introdução de mecanismos formais e informais adicionais, induzindo uma tendência de manter em «circuito fechado» as incumbências que possam afectar os poderes e privilégios da classe. As inspecções ou as questões relativas à gestão dos magistrados são apresentadas com tal destaque, como vimos atrás, que acabam por diluir, em parte, a possibilidade de apreciação mais profunda dos processos.

Perante uma aparente inoperância dos Conselhos Superiores, várias vezes se têm levantado a questionar o autogoverno das magistraturas, com algumas tentativas de alterar radicalmente a composição dos mesmos, a pretexto de reduzir a sua prática corporativista, propondo, por exemplo, quer a fusão dos Conselhos Superiores, quer a predominância de membros nomeados ou eleitos fora das magistraturas. As resistências à mudança asseguram que essas tentativas encobrem um ataque à independência dos magistrados, visando o controlo político dos tribunais. No entanto, a verdade é que os Conselhos Superiores pouco têm feito de relevante nos últimos anos para alterar esta imagem. Uma imagem que esteve na base, aliás, das recentes alterações constitucionais na composição do CSM, pois, como afirmou Almeida Santos¹⁹⁶, justificando a dita alteração, “(...) fez curso a ideia, certa ou errada, de que juiz não julga juiz, ou só muito relutantemente o faz. E de que critérios de tolerância corporativa se sobrepuseram, vezes demais, a eficazes critérios de exigência, se não de justiça”. Contudo, há que ter em consideração alguns factores que permitem questionar esta afirmação: a) em primeiro lugar, proceder a uma alteração da composição do CSM sem analisar profundamente o seu actual desempenho ou certas razões específicas (a falta de elementos provenientes de outras áreas, a não dedicação exclusiva dos seus membros ou a falta de mecanismos de fiscalização da actividade); b) em segundo lugar, mexer na composição sem colmatar algumas deficiências de funcionamento consensualmente reconhecidas afigura-se do mesmo modo

pouco recomendável; c) em terceiro lugar, a referida alteração vem admitir que a presença dos membros eleitos pela Assembleia da República e nomeados pelo Presidente da República (no caso do CSM) e pelo Ministro da Justiça (no caso do CSMP) é ineficaz ou inócua, uma vez que nem fiscalizam nem problematizam o funcionamento dos Conselhos Superiores; d) em quarto lugar, a presença de membros que exercem ao mesmo tempo a função de advogados poderá perturbar o funcionamento dos tribunais, visto que os magistrados por estes avaliados, no âmbito das competências dos Conselhos, podem igualmente ser confrontados com os seus avaliadores representando partes em processos pendentes nos tribunais; e) em quinto lugar, os membros *laicos* (advogados) presentes nos Conselhos Superiores sabem, também, que não podem hostilizar demasiado os magistrados, podendo vir a «sofrer represálias» na sua vida profissional; f) em sexto lugar, por fim, proceder a alterações pontuais nos Conselhos Superiores, sem repensar a organização ou fusão destes órgãos, bem como a definição do seu papel no seio do poder judicial, poderá ocasionar efeitos contrários aos pretendidos. Gera-se, assim, uma cultura de manutenção do *status quo* que a todos interessa, ainda que por motivos diferentes¹⁹⁷.

A benefício da clareza da exposição, convém explicitar alguns aspectos que enfatizam a diferença entre o CSM e o CSMP. Enquanto o primeiro adquire um perfil de entidade independente, proporcionando um verdadeiro autogoverno dos juízes, a acção do segundo é temperada pela estrutura organizativa bicéfala do Ministério Público, dividindo-se as competências e atribuições entre o PGR e CSMP, limitadas, em última análise, pelo facto de o PGR ser nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo (artigo 133º, alínea m) da CRP).

¹⁹⁶ Palavras proferidas no encerramento do V Congresso dos Juízes Portugueses, em Viseu, entre 6 e 9 de Novembro de 1997.

¹⁹⁷ Destaque-se o contributo para a reflexão sobre a transformação destes órgãos, com incidência no CSM, por parte de alguns juízes pertencentes ao CSM, por ocasião das comemorações dos 25 anos desta instituição, que ocorreu em Fevereiro de 2003. Sobre os contributos, ver o discurso do Vice-Presidente do CSM, Noronha de Nascimento (2003), e os artigos publicados no Boletim Informativo do CSM de Julho de 2002 e de Janeiro de 2003, este último da autoria de Manuel Ramos Soares (vogal no CSM).

A diferença entre os dois órgãos explica-se, ainda, pela distinta organização das magistraturas. O Ministério Público obedece a uma estrutura hierárquica (vertical), por motivos de coordenação e de prossecução dos fins institucionais, mas obedecendo a critérios de legalidade e objectividade legalmente estipulados (EMP – artigo 2º da Lei n.º 60/98, de 28 de Agosto). Por outras palavras, o Ministério Público adopta um modelo que procura combinar uma estrutura hierárquica de agentes e a autonomia individual de acção, separando os poderes técnicos e processuais dos poderes de gestão e disciplina. Enquanto os primeiros poderes são da responsabilidade dos magistrados titulares dos vários órgãos, os segundos são exercidos pelo CSMP. Concilia-se, assim, uma estrutura monocrática com a natureza colegial do CSMP¹⁹⁸. Quanto à organização dos magistrados judiciais, a estrutura é formalmente horizontal, posto que os juizes, como titulares de órgãos de soberania (tribunais), não estão “sujeitos a ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores” (artigo 4º, da Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, do Estatuto dos Magistrados Judiciais¹⁹⁹). Contudo, é divulgado correntemente que o poder hierárquico, entre os juizes, exerce-se por vezes através de mecanismos informais, sem correspondência em directivas ou em instruções escritas. O respeito ou a obediência aos magistrados mais antigos, aos dos tribunais superiores ou aos colocados em lugares de controlo e de influência (Conselhos Superiores) é uma prática simbólica comum, que se reproduz a si própria desde a entrada na profissão até à reforma.

No que respeita à evolução dos Conselhos Superiores, Pedro Bacelar de Vasconcelos refere, quanto à recente alteração do CSM, que “(...) é indispensável que este método se propague, adequadamente, ao âmbito disciplinar. Este domínio fulcral não pode ficar abandonado aos pseudo-controlos internos, ainda que se justifique, repete-se, grande prudência a fim de evitar a perversidade de uma induzida «subserviência política»” (1998: 39). A

¹⁹⁸ Sobre o modelo do Ministério Público em Portugal, ver Cunha Rodrigues (1995, 1999a e 1999c) ou António Cluny (1997).

ideia é contrariar uma prática que, segundo as palavras proferidas pelo Juiz-Desembargador Almeida Simões²⁰⁰, privilegia o empolamento das classificações dos juízes, entre outras razões, por forma a melhor estarem preparados para concorrer com os magistrados do MP no acesso aos tribunais superiores. Esta prática, se for igualmente seguida pelo CSMP, leva ao exacerbamento de actuações corporativistas, em desfavor da progressão por mérito próprio, culminando assim na perversão da função judicial. Correia Campos, num artigo de opinião, ao analisar os vícios existentes na função pública, aplica metaforicamente os sete pecados mortais e conclui que um dos que melhor se aplica aos magistrados é o pecado da inveja: “quando todos, repito, todos os funcionários, bons e maus recebem uma classificação de serviço de muito bom, para que ninguém se fique a rir dos outros (a inveja), como será possível demonstrar aos menos diligentes que devem trabalhar mais e aos ineptos que devem procurar outra vida? E como será possível premiar os que trabalham e acertam?” (Público: 27/8/2000).

A outra vertente onde se suspeita da existência de um espírito corporativo é a da acção disciplinar. A crescente mediatização de vários processos e o protagonismo de alguns magistrados têm gerado algumas polémicas, em especial quanto à forma como os Conselhos Superiores e órgãos de classe têm reagido e saído em defesa dos visados. A esse propósito, Vital Moreira escreveu um artigo de opinião no qual ataca fortemente o corporativismo judicial, reportando-se mais especificamente aos juízes (refere os exemplos de Fernando Negrão e de Fátima Galante). Afirma, então, que “(...) nestas situações não basta que os julgadores sejam isentos na apreciação dos casos que envolvem os seus pares. É necessário que estejam acima de toda a suspeita de sensibilidade corporativa. (...) Se a isso se somar a tradicional solidariedade corporativa de uma classe que se reputa de única guardiã dos valores da justiça, da independência e da invulnerabilidade perante

¹⁹⁹ Alterado pela Lei n.º 143/99, de 31 de Agosto.

²⁰⁰ Palavras proferidas durante o programa de debate “Levante-se a Justiça”, apresentado no canal de televisão SIC, no dia 9 de Fevereiro de 1999, no qual participaram os mais altos responsáveis pela justiça portuguesa.

tentações do dinheiro e da política, e as humanas fraquezas, então é fácil compreender as dificuldades que os juízes têm em admitir ver um colega sentado no banco dos réus. Infelizmente pode suceder que ao pouparem aos seus pares a essa embaraçosa condição (...) o resultado não seja o de defenderem a profissão, mas sim a de porem em perigo a sua consideração no conceito público” (Público, 13/6/2000).

8.2. Independência e democraticidade

Independência e democraticidade dos órgãos judiciais são faces opostas da mesma moeda e assim têm sido consideradas. Quando se procura atribuir uma maior transparência e democraticidade ao funcionamento dos Conselhos Superiores, incorporando elementos fora do âmbito judicial, surgem, frequentemente, críticas a alertar para eventuais tentativas de controlo político dos magistrados, verdadeiro atentado à independência da justiça. Quando as magistraturas procuram reforçar o seu papel de actuação e de intervenção, adquirindo novas prerrogativas por via da reformulação das leis existentes, alerta-se imediatamente para o excessivo poder dos magistrados, poder este utilizado demasiadas vezes de uma forma descontrolada e sem fiscalização. Ou seja, perante tentativas de politizar a justiça, surgem amiúde intenções de judicializar a política.

Este processo sucede a um outro que possibilitou a transição do sistema judicial, sem grandes turbulências, do regime do Estado Novo para o actual sistema político democrático, firmando-se, para tal, um acordo tácito de despolitização da justiça e de desjudicialização da política. Como refere Pedro Coutinho de Magalhães (1995: 85), as manifestações observáveis de hostilidade entre magistraturas e políticos servem essencialmente, como se verificou no passado, para renegociar o seu mútuo entendimento. Embora estas condições de negociação tenham vindo a ser alteradas em parte, por um lado, com os governos (quase) maioritários e pela acção da opinião pública, por outro lado, com a renovação etária e cultural das magistraturas e a afirmação progressiva do papel do MP, as mais recentes «crises» apenas

serviram para chegar a um novo patamar de entendimento. Vejam-se, a este propósito, as lutas institucionais referentes à aprovação do novo Estatuto do Ministério Público, da nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais e do Estatuto dos Magistrados Judiciais, bem como os diferendos registados com a demissão do director da Polícia Judiciária, Fernando Negrão, ocorrida em 1999.

Não pode, no entanto, esquecer-se o papel desempenhado pela Associação Sindical dos Juizes Portugueses e pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público na acção dos Conselhos Superiores. Ao contrário do que acontece noutros países, como Espanha ou Itália, em Portugal existe unidade sindical nestes dois corpos. E, sendo as eleições dos magistrados para os respectivos Conselhos Superiores controladas, na prática, através do patrocínio de listas pela ASJP e SMMP, chega-se rapidamente à conclusão de que o que à partida procurava ser um órgão plural, na parte das magistraturas funciona, no fundo, a uma só voz. Coutinho de Magalhães ilustra o corporativismo judicial, tomando como exemplo o acesso ao Supremo Tribunal de Justiça: “A entrada lateral no poder judicial, supostamente possível no STJ para procuradores-gerais-adjuntos e juristas de mérito, tem sido frequentemente bloqueada pelo CSM, para crítica de políticos e magistrados do MP. Como os apelos das decisões do Conselho Permanente do CSM são feitos para o Plenário do CSM e os apelos finais das decisões do Plenário são feitos para o Supremo, o círculo de irresponsabilidade política do poder judicial encontra-se, assim, fechado” (1995: 76). Por tal, afirmar-se com frequência que só acede aos tribunais superiores quem for escolhido pela respectiva associação ou sindicato, funcionando as classificações como um mero *pro forma*.

Retomando-se o fio discursivo, salienta-se que a independência e a democraticidade podem estudar-se em dois planos: interno e externo. No plano interno, perante um regime de quase autogoverno, desprovido de mecanismos de participação plurais constata-se um défice de democraticidade e um elevado grau de práticas corporativistas. O défice de democraticidade pode aferir-se

pelo grau de transparência e responsabilização no desempenho dos Conselhos Superiores. As práticas corporativistas respeitam ao exercício da acção disciplinar e ao sistema de inspecções, sendo o primeiro pouco actuante e o segundo privilegiando o «empolamento» das classificações. No plano externo, verifica-se uma forte dependência do poder judicial face aos restantes poderes estatais, no que concerne a questões materiais e financeiras e de produção legislativa (aprovação de mais direitos e regalias), mas, ao mesmo tempo, observa-se uma relativa independência funcional das magistraturas, devida a um quadro legal permissivo.

8.3. Nomeações, colocações e transferências

O papel dos Conselhos Superiores no capítulo das nomeações detém uma importância primordial, principalmente pelo seu impacto no seio das magistraturas. As competências aqui envolvidas são apontadas como exemplos de mecanismos de controlo hierárquico, podendo estes poderes ser utilizados para exercer pressões, para controlar processos, para promover amizades ou alianças internas. Estas formas de controlo manifestam-se através de práticas simbólicas de poder ou, como descreve Fernando Ruivo, “(...) a disciplina do saber exerce-se, assim, em grande parte, por intermédio da disciplina do corpo, através da integração em cerimónias e encenações, sinais visíveis de correcção e conveniência social dos modelos predominantes de comportamento e coesão” (1986: 347).

Um outro reflexo do exercício destes poderes prende-se com a influência que as organizações sindicais têm nestes processos. Uma vez que os representantes das magistraturas nos Conselhos Superiores são eleitos com o beneplácito sindical, pois as listas são patrocinadas ou elaboradas por estas entidades²⁰¹, é lógico pensar que as decisões sobre nomeações,

²⁰¹ Também se constata que caso o SMMP e a ASJP não patrocinassem listas para os Conselhos Superiores, na maioria das vezes, não haveria listas a escrutínio. Fica, contudo, por esclarecer se a apresentação de listas, por parte destas entidades, limita o eventual aparecimento de outras listas protagonizadas por outros magistrados. Só nos últimos anos começou a aparecer mais que uma lista concorrente, quer aos Conselhos Superiores, quer às associações sindicais, depois de um longo período em que havia apenas listas únicas.

colocações e transferências não afrontarão as posições ou interesses da ASJP, do SMMP ou dos seus dirigentes. Logo, estes mecanismos podem ser utilizados, para além da gestão corrente de recursos humanos, como formas de controlo, dentro dos limites ambíguos que a lei estabelece.

A questão das colocações gera, ainda, um outro tipo de preocupações, relativo à deslocalização territorial do exercício da função, geradora de instabilidades e de uma concorrência acérrima entre magistrados. O facto de os magistrados terem dificuldades em aceder, segundo os seus desejos, a uma determinada zona geográfica ou tribunal, é propiciador de cumplicidades com o objectivo de atingir um nível de estabilidade mínimo. A instabilidade gera, por um lado, uma situação familiar pouco compatível com a serenidade que a justiça deve transmitir e, por outro lado, uma situação em que se verificam frequentes recusas a promoção. E são inúmeros os casos de «revolta contida» de magistrados, pelo facto de assistirem, impotentes, a nomeações ou destacamentos de colegas para lugares apetecidos, por conveniência de serviço, sem que para tal se cumpram os critérios de antiguidade ou de mérito de um concurso normal. Estas nomeações adquirem, por vezes, um carácter permanente, desvirtuando qualquer lógica de progressão na carreira coerente e criteriosa, ainda que a coberto da lei. Verifica-se o que Boaventura de Sousa Santos considera uma descoincidência entre o quadro legal e as suas práticas quotidianas ou, por outras palavras, uma instrumentalização das leis sempre que estas, “(...) na sua aplicação ou práticas efectivas, acabam por ser postas ao serviço de fins diferentes e mesmo antagónicos dos que oficialmente perseguem” (1990: 140).

8.4. Responsabilidade e inspecções

Cruzando a responsabilidade e a acção das inspecções, duas vertentes de aferição do desempenho dos magistrados, podemos chegar, numa primeira análise, a dois níveis de considerações, utilizando a distinção que Robert K. Merton idealiza entre *função manifesta* e *função latente* (1970): 1) por um lado, a actuação dos Conselhos Superiores, através das inspecções, tem uma

função manifesta, a de avaliar o desempenho dos magistrados e de aferir a adequação para o desempenho da profissão segundo critérios previamente estipulados, reforçando a necessidade de uma auto-responsabilização constante no exercício da mesma; 2) por outro lado, a actuação das inspecções permite aos Conselhos Superiores exercer uma *função latente* de controlo social, contribuindo para uma desresponsabilização do desempenho da profissão, já que os resultados das avaliações dependem, não só de critérios objectivos expressos nos regulamentos, mas também de critérios subjectivos que vão para além desses mesmos regulamentos.

Emerge, aqui, uma distinção fundamental para compreender o funcionamento dos mecanismos de inspecção como factores de responsabilização dos actos dos magistrados, entre os *critérios legais* e os *critérios reais*. Poder-se-ia pensar que estes critérios fossem complementares, mas as informações recolhidas apontam para a sua separação. De um lado, os *critérios legais*, consagrados nos regulamentos das inspecções, elaborados e aprovados pelos próprios Conselhos Superiores, incluindo uma série de parâmetros pelos quais se regem os inspectores; do outro lado, os *critérios reais*, tidos verdadeiramente em consideração, com um forte peso na avaliação final do magistrado. Uns e outros incorporam critérios subjectivos (como o bom senso, a dignidade da conduta, a compreensão do meio onde se integra ou a idoneidade cívica) e, ao mesmo tempo, critérios objectivos (como a assiduidade, a produtividade ou o método). Num nível intermédio, podemos, ainda, identificar critérios como o nível jurídico, a direcção do Tribunal, o relacionamento humano com os operadores judiciais e com o público em geral, a capacidade de apreensão das situações concretas e o sentido de justiça. A opção por determinados critérios em relação a outros tem gerado algumas críticas, em especial devido à existência de um paradoxo: por um lado, exige-se uma fundamentação profunda dos despachos ou sentenças mas, por outro lado, conhecem-se circulares internas a «aconselhar» um aumento da produtividade. Como estes factores são algo contraditórios, nas actuais condições de desempenho da profissão, os magistrados tendem, na

sua maioria, a privilegiar o factor produtividade, em detrimento da qualidade. Isto deve-se, em grande parte, à forte pressão das hierarquias, sejam elas directas, no caso do MP, ou indirectas, no caso da magistratura judicial. Verifica-se, assim, que a responsabilização dos magistrados no exercício das suas funções depende fortemente dos *critérios reais* nas inspecções, condicionando o seu trabalho quotidiano, já que, ao saberem como funcionam, orientam o seu desempenho no sentido de se enquadrar perfeitamente nas exigências deles esperadas.

Às metodologias das inspecções, é imputável uma crescente desresponsabilização dos magistrados no exercício da sua função, registando dois sentidos: a inconsequência disciplinar das inspecções; e a preferência dos aspectos quantitativos, levando a que questões mais complexas e de valor humano relevante sejam preteridas a favor de processos rápidos e relativamente inócuos, apenas porque são «fáceis» (ex: cobrança de dívidas). A preferência do elemento quantitativo no desempenho profissional dos magistrados deve-se a causas de diversa índole, muitas fora do âmbito da sua responsabilidade directa, destacando-se entre elas: a pressão social sobre os tribunais, as críticas que se lhes dirigem provenientes dos meios políticos, a crescente quantificação de valores subjectivos, a incapacidade dos tribunais, face ao aumento de processos, sem esquecer a preocupação, por parte dos Conselhos Superiores, em dar resposta mais expedita à crescente solicitação dos tribunais. Estes procedimentos, no sentido de responder à chamada «crise da justiça», têm ajudado a enviesar o actual debate em torno das causas e das soluções a adoptar.

Importa, ainda, focar uma outra questão relacionada com os critérios limitativos na atribuição de classificações. Estes critérios impõem limites aos inspectores na classificação dos magistrados, separando a avaliação do mérito, mas correlacionando-a com a antiguidade. Como estipula o artigo 13.º do Regulamento das Inspecções Judiciais, a primeira classificação não deve ser superior a *Bom* (alínea e); a melhoria de classificação, por seu lado, deve ser gradual, não se subindo mais de um escalão de cada vez (alínea f); a alínea g)

reforça, ainda, que a nota de *Muito Bom* só excepcionalmente deve ser atribuída a juízes de Direito com menos de 10 anos de profissão. Esta disposição permite uma distorção dos objectivos que norteiam a realização de inspecções ao mérito profissional, essencialmente por fazer depender da antiguidade a atribuição de notas mais elevadas; noutros termos, é um mecanismo que permite inviabilizar uma rápida progressão dos bons magistrados, condicionando-os temporalmente. Constatase, assim, que o regulamento contradiz o enunciado anteriormente, quando afirma que a subida de classificação, em caso algum, pode ser uma mera decorrência da antiguidade do magistrado. Na prática, a obtenção das melhores notas depende, não do mérito, mas da superação das várias etapas temporais²⁰², ou seja, da antiguidade. Este entendimento tem dado azo a alguns diferendos, pois alguns magistrados, descontentes com a nota atribuída, recorrem da decisão para o Supremo Tribunal de Justiça, havendo inclusive alguns que recorrem para o Tribunal Constitucional devido à alegada inconstitucionalidade na interpretação de determinadas normas por parte do STJ, depois de uma deliberação do Plenário do CSM referente a uma inspecção ao desempenho profissional. É o caso do Acórdão n.º 563/98/Tribunal Constitucional – Processo n.º 281/94. – Acórdão da 1.ª Secção do Tribunal Constitucional. Este acórdão demonstra o conflito existente entre mérito e antiguidade, e as diferentes interpretações que pode ter. De realçar, igualmente, o tempo que medeia entre a interposição do primeiro recurso (a decisão do CSM deu-se a 09.03.93) e a decisão final do Tribunal Constitucional (06.10.98), que limita o efeito da decisão final qualquer que seja o seu sentido. Entretanto, o magistrado em causa deveria ser inspeccionado outra vez, visto que, segundo o Regulamento de Inspeções Judiciais então em vigor, as inspecções ocorriam de três em três anos. Segundo este acórdão, o CSM atribuiu *Bom Com Distinção* a um magistrado, depois de ter sido proposto o *Muito Bom* pelo inspector, justificando, entre outras razões, pelo facto de que “o seu pouco tempo de serviço global e a exiguidade do tempo de serviço agora

²⁰² Este facto comprova os dados analisados, referentes ao MP, de acordo com as quais as notas mais elevadas são alcançadas, com maior frequência, nas categorias superiores.

inspeccionado constituem um obstáculo a que se considere a «distinção» sedimentada e consolidada, por modo a justificar o distanciamento dos já classificados de *Bom Com Distinção* e, logo, a merecer a classificação máxima”.

O actual sistema de avaliação comporta algumas disfunções e injustiças, a saber: a) a harmonização de desempenhos diferenciados; b) a desmotivação dos magistrados com desempenhos positivos, visto o mérito não se traduzir numa nota final correspondente; c) a desresponsabilização dos magistrados com menor prestação profissional, já que a equiparação de notas acaba por não motivar a melhoria do desempenho; d) e a subjectivação do mérito, subalternizando-o em relação a critérios objectivos (antiguidade, produtividade, etc.).

Um outro factor que desvirtua os objectivos das inspecções refere-se ao âmbito da sua actuação, que não inclui os tribunais superiores, nos quais os Conselhos Superiores só intervêm em caso de faltas ou de insuficiências gritantes dos magistrados, abrindo, assim, espaço a possíveis práticas de laxismo no exercício de funções²⁰³. Como exemplo, lembramos uma situação verificada em meados de 1997, noticiada pela revista *Vida Judiciária* (Maio, 1997), relativa a onze juízes-desembargadores que foram investigados pelo CSM devido à falta de produtividade e a atrasos incompreensíveis. Destes, sete optaram por se aposentar, enquanto aos restantes quatro foram instaurados processos disciplinares por inadequação à função, permanecendo, no entanto, em exercício de funções até à conclusão dos inquéritos.

²⁰³ Uma das principais causas apontadas para a morosidade dos processos em tribunal deve-se ao tempo que passam nos tribunais superiores. Veja-se, como exemplo, o relatório do Observatório Permanente da Justiça sobre Três Casos Especiais de Morosidade (Santos *et al*, 1998d).

Capítulo 7

Reinventar os Conselhos Superiores: algumas propostas de reflexão

A administração da justiça, nas últimas décadas, foi catapultada para uma centralidade na esfera dos poderes públicos. Este novo posicionamento da justiça e dos tribunais foi acompanhado de uma maior exposição mediática dos seus operadores, ao mesmo tempo que, através do incremento verificado nos estudos sócio-jurídicos, veio desmistificar a ideia de uma justiça neutra e isenta (Santos, 1994: 151). Este novo papel da justiça permitiu, além do mais, um melhor e mais aprofundado conhecimento da forma de organização interna do poder judicial e evidenciou alguns padrões de actuação, bem como as suas limitações e deficiências. Deste modo, ao abordarmos as alterações legislativas e judiciárias que actualmente se procuram implementar, quer no contexto específico nacional, quer num contexto de harmonização dos sistemas judiciais europeus, não podemos deixar de incluir uma análise da organização e da actuação dos vários órgãos judiciais. A compreensão do funcionamento e das competências destes últimos é fundamental para a implantação de qualquer reforma judicial que pretenda inverter o que habitualmente se designa por «crise da justiça»²⁰⁴. E a sua importância aumenta, ainda mais, quando se verifica que estes órgãos são os responsáveis pela gestão, nas suas diversas vertentes, de corpos profissionais ainda detentores de prestígio: os magistrados. Como algumas sondagens têm comprovado, o maior prestígio dos magistrados é proporcionalmente inverso ao dos políticos, o que implica uma transposição da legitimidade democrática do poder político para o poder judicial, visto este ser considerado como o último garante da legalidade e a instância de controlo do poder político.

²⁰⁴ Sobre as razões que originaram a «crise da justiça» ver, entre outros, Santos (1994, 1995, 1996, 1998a, 1998b, 1999, 2002), Ibáñez (1995, 1996), Shapiro (1981), Turcey (1997), Salas (1998), Griffith (1991), Cappelletti (1988).

O contributo da sociologia para uma maior transparência e democratização da administração da justiça incide na demonstração empírica das limitações das reformas processuais, caso não sejam complementadas por duas outras áreas de intervenção. “Por um lado, a reforma da organização judiciária, a qual não pode contribuir para a democratização da justiça se ela própria não for internamente democrática. E neste caso a democratização deve correr em paralelo com a racionalização da divisão do trabalho e com uma nova gestão dos recursos de tempo e capacidade técnica. Por outro lado, a reforma da formação e dos processos de recrutamento dos magistrados, sem a qual a ampliação dos poderes (...) em muitas das reformas (...) carecerá de sentido e poderá eventualmente ser contraproducente para a democratização da administração da justiça que se pretende” (Santos, 1994: 157).

Visto que, neste trabalho, nos cingimos mais à questão da organização judiciária e nesta, mais especificamente, ao papel dos Conselhos Superiores, é sobre estes que vamos procurar estruturar um conjunto de ideias e de reflexões que possam vir a enformar uma eventual reestruturação destes órgãos. Esperamos que a reflexão aqui proposta sirva para alargar o campo de análise da justiça em Portugal, incluindo novos problemas e novas áreas de investigação.

No casos dos Conselhos Superiores aqui estudados, há que pensar numa estratégia que aumente a sua transparência, democraticidade e operacionalidade, visto que, como afirma Orlando Afonso, no caso do CSM (1995: 148), “(...) não basta que (...) tenha uma composição e uma forma de selecção dos membros estruturadas em bases democráticas. É preciso que o CSM seja eficaz, detenha poderes e meios necessários à sua gestão, possua peso institucional em matéria de política judiciária, detenha autonomia administrativa e financeira, seja órgão garante da independência e não meio de limitação desta”. Deste modo, ao analisarmos algumas questões do funcionamento dos Conselhos Superiores, surge-nos com acuidade um conjunto de pistas, que podemos dividir em cinco pontos principais: a composição e democraticidade; as competências e atribuições; a gestão de

recursos financeiros e materiais; a gestão dos recursos humanos; e a divisão interna do trabalho.

1. Composição e democraticidade

O sistema de nomeação dos membros dos Conselhos Superiores é aceitável, visto incluir a participação de vários órgãos democráticos. No entanto, não se concebe, actualmente, que o conjunto de tarefas que desempenham só possam ser asseguradas por magistrados e por juristas (advogados e professores), embora a Constituição a tal não obrigue²⁰⁵. Propõe-se, assim, que a composição dos Conselhos Superiores sofra uma tripla alteração: 1) alargamento do número de membros, justificado pelo volume de trabalho; 2) existência de um número de membros permanentes (a tempo inteiro, como em Espanha ou em Itália) que assegurem as principais tarefas; 3) e inclusão de membros provenientes de outras áreas disciplinares, por forma a colmatar algumas deficiências e limitações de saberes e permitir uma maior representatividade da realidade social, assegurando uma pluralidade até agora inexistente.

Figueiredo Dias propõe, por exemplo, em sintonia com a posição de um dos magistrados do Ministério Público entrevistados, que os Conselhos Superiores²⁰⁶ fossem escolhidos pelo Parlamento em função exclusiva dos seus méritos. Defende, assim, que, no caso do CSM, “(...) alguns dos membros (...) podem ser, evidentemente, juizes (...) porque são eles que melhor conhecem os problemas e estão em condições de contribuir para a sua solução. Só que, depois de escolhidos como membros do Conselho Superior da Magistratura, seriam todos iguais. Não deveria haver ninguém que entrasse por ser juiz ou mesmo, com todo o respeito, por ser o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça. Não deveria haver membros natos. (...) Esta solução

²⁰⁵ Embora a composição dos dois Conselhos Superiores seja distinta, como vimos atrás, com uma menor representação dos poderes políticos no CSMP, a questão da composição aplica-se a ambos.

implica que, uma vez eleitos para o CSM, todos passem a ter categoria de juízes. Estão sujeitos a incompatibilidades, como e todo qualquer juiz, e recebem o ordenado (mesmo com qualquer acréscimo que se pretenda dar); os advogados deixam de ser advogados, os professores deixam de ser professores. (...) Um órgão como este tem de ser formado por juízes que o são precisamente porque foram eleitos para o Conselho Superior da Magistratura” (1999: 10). Esta solução, entre outras possíveis, visa conferir a estes órgãos uma maior democraticidade e responsabilização dos seus membros, permitindo, então, de forma justificada, o funcionamento de regime de autogoverno, caso contrário “(...) o autogoverno é governo corporativo, é governo de uma corporação” (Dias, 1999: 10).

Em relação à organização interna dos Conselhos Superiores, devia pensar-se também em subdividir os membros pelos vários tipos de tarefas, mesmo que isso implique um sistema de rotatividade. Com uma maior pluralidade de saberes representada nestes órgãos, poder-se-ia, inclusivamente, pensar na possibilidade de mais de metade dos membros não serem provenientes das magistraturas. A presença de magistrados eleitos entre os seus pares seria suficiente para assegurar a manutenção da independência do poder judicial, visto que qualquer tentativa de intromissão poderia ser denunciada e publicamente divulgada. Deste modo, as acusações de práticas corporativas deixariam de ter fundamento, passando a responsabilidade para os representantes dos restantes órgãos políticos. Estes, por sua vez, não poderiam deixar de assumir as suas responsabilidades por via dos membros que designassem para os Conselhos Superiores.

Quanto à responsabilização dos membros dos Conselhos Superiores, magistrados ou membros *laicos*, pelo trabalho aí desempenhado, exigem-se mecanismos que permitam uma maior transparência no seu funcionamento. Não se compreende que a ligação dos membros designados pelos vários órgãos políticos termine no momento da sua nomeação, porque, embora

²⁰⁶ Propõe um Conselho de Magistrados que englobasse os magistrados do Ministério Público e os juízes, embora a existência de dois Conselhos Superiores não seja decisiva, pois o que

devam assumir o seu cargo com independência e imparcialidade, não podem deixar de prestar todas as informações aos órgãos de nomeação, sempre que necessário, e desde que tal não colida com a separação de competências. O mesmo se aplica aos magistrados, quer sejam eleitos ou membros natos, devendo estes procurar os mecanismos necessários para que as actividades e procedimentos usados nos Conselhos Superiores deixem de ser factos distantes e opacos dos restantes magistrados a exercer funções nos tribunais.

O preenchimento dos lugares destinados aos magistrados, ainda que por eleição, devia estar o menos possível dependente das associações ou dos sindicatos de classe. Isto porque, embora estas sejam representativas da quase totalidade dos magistrados judiciais e do Ministério Público, acabam por limitar o aparecimento legítimo de listas alternativas, pois os meios ao dispor da ASJP e do SMMP são incomparavelmente maiores do que os de uma eventual lista alternativa. Outra medida aconselhável, no caso do CSMP, seria o fim da presença dos procuradores-gerais-distritais como membros natos por inerência de funções. A sua presença seria útil e necessária nas reuniões em que se discutissem questões relativas a movimentos ou gestão de magistrados, mas não faz sentido no que respeita a outros assuntos, especialmente em relação às classificações e ao exercício da acção disciplinar. O mesmo poderia aplicar-se ao CSM, visto que os presidentes dos tribunais da Relação, não fazendo parte deste órgão, deveriam porventura participar nos trabalhos, a título consultivo, sempre que os temas o exigissem.

Ao nível da transparência no seu funcionamento, os Conselhos Superiores deveriam, como faz, parcialmente, o CSMP, “(...) consagrar o princípio da publicidade geral das decisões” (Cluny, 1994: 51), quer a nível interno das magistraturas, quer a nível externo. A informação a prestar deveria incidir não só sobre as actividades quotidianas, mas também sobre outros aspectos relativos às magistraturas, respeitantes, por exemplo, ao recrutamento, à formação e à gestão (transferências e nomeações), à disciplina

(publicação dos acórdãos) e à avaliação profissional (publicação de exemplos de relatórios de inspecção).

A publicitação de actas sintéticas no sítio da internet e uma página no relatório anual da Procuradoria-Geral da República, por parte do CSMP, ou o envio, por parte do CSM, de um relatório anual para a Assembleia da República, que pouco mais faz do que compilar as actas do ano transacto, é certamente muito pouco. Ainda mais quando os relatórios não são discutidos publicamente entre os vários actores judiciais e políticos interessados, nem as informações aí prestadas são as desejáveis, ficando bastante aquém do que seria necessário. Compreende-se que seria difícil fazer mais, nas circunstâncias actuais, mas em outro quadro as metas da publicidade e da transparência têm que ser mais ambiciosas. Pedro Bacelar de Vasconcelos destaca a publicidade, juntamente como a jurisdicionalização do processo disciplinar e a admissibilidade de recurso para outras instâncias, como factores fundamentais para que “(...) a autonomia da magistratura não se transforme em viveiro de incompetência, da mediocridade e do arbítrio” (1996: 197). Deste modo, a exemplo do que sucede em Espanha, os relatórios enviados à Assembleia da República, deveriam ser mais completos, realizando uma verdadeira radiografia do sistema judicial e constituindo a base indispensável de um debate anual e alargado, no qual se apontassem as melhorias e as deficiências do sistema, procurando, em conjunto, os melhores caminhos para a justiça.

Por último, no que toca à organização, seria de repensar o sistema actual que reparte por três órgãos as competências relativas aos juízes dos tribunais administrativos, aos juízes dos tribunais judiciais e aos magistrados do Ministério Público. Quanto aos juízes, a separação não faz qualquer sentido. A própria unificação dos Conselhos Superiores das duas magistraturas, judicial e do Ministério Público, deveria ser encarada com a preocupação de potencializar as suas vantagens e de minimizar as desvantagens, apontando-se como mais-valias: 1) a racionalização de recursos humanos, materiais e financeiros; 2) uma melhor coordenação nacional de tarefas respeitantes à

gestão dos tribunais e dos magistrados (movimentos, promoções, colocações e nomeações); 3) a diluição de tensões existentes no interior das magistraturas, visto que poderiam ser discutidas e ultrapassadas no seio deste órgão; 4) uma maior facilidade na profissionalização dos membros, já que não haveria que multiplicar os meios por três, como actualmente; 5) e uma maior democraticidade e representatividade do órgão, para participar no debate nacional sobre a justiça. Evidentemente, algumas tarefas poderiam ser autonomizadas no seio do Conselho único, como acontece com o Conselho Superior da Magistratura francês, em particular as relativas às inspecções. A presença de membros *laicos* a tempo inteiro iria, igualmente, possibilitar uma maior democraticidade deste órgão.

2. Competências e atribuições

No capítulo das atribuições e das competências não se poderia avançar muito para além das que actualmente estão já previstas nas leis e nos estatutos vigentes. A manter-se a estrutura actual, no caso do Ministério Público, poderia pensar-se em atribuir maiores competências ao CSMP, operando uma maior separação de funções em relação à Procuradoria-Geral da República, reduzindo o poder desta de se imiscuir nas actividades de gestão, de inspecção e de acção disciplinar dos magistrados ou de serviços do Ministério Público.

A introdução de membros provenientes de outras áreas científicas, que não apenas o direito, poderia capacitar este órgão ou órgãos para o desenvolvimento de actividades e tarefas que actualmente não estão previstas, ou que raramente são efectuadas. Por exemplo, entre outras possibilidades: levantamentos relativos à distribuição geográfica de tribunais e magistrados; estudos comparativos e evolutivos da situação da justiça, em geral, e dos magistrados, em particular; fundamentação, não só jurídica, mas também social, política, económica e cultural das propostas de lei a apresentar sobre a organização judiciária; reformulação dos métodos utilizados nas inspecções;

formação contínua de magistrados em novas áreas de intervenção, em coordenação com o CEJ.

Estas novas competências teriam que ser devidamente enquadradas a nível legal, bem como ao nível dos recursos humanos dos Conselhos Superiores. Deste modo, além de serem os responsáveis pela gestão e pela acção disciplinar, o Conselho ou Conselhos seriam, igualmente, competentes em matéria de reflexão, de estudo e de apresentação de propostas, no sentido do aperfeiçoamento do sistema judicial.

3. Gestão de recursos financeiros e materiais

Nesta área, há que definir claramente quais as despesas correspondentes às competências dos Conselhos Superiores, bem como distinguir as despesas correntes das despesas de investimento. E estas informações, pelas fontes consultadas, não são explícitas nem transparentes. Como para se propor alterações é preciso conhecer as dotações orçamentais e a sua distribuição pelas várias rubricas, urge conhecer o modo como são utilizados os dinheiros na justiça para se poder pensar em alternativas.

Convém, no entanto, referir que a actuação dos Conselhos Superiores nestas áreas, numa perspectiva de rentabilização dos recursos existentes, deve ser dotada de especialistas (em gestão, em economia, etc.), de modo a profissionalizar determinadas funções e a libertar os membros dos Conselhos Superiores para as restantes tarefas das suas atribuições.

Como vimos atrás, nas comparações internacionais, existem modelos de Conselhos Superiores com bastante autonomia financeira e com capacidade de execução de tarefas respeitantes à resolução de problemas nos tribunais. Julgamos que, na tradição portuguesa, essas tarefas não devem ser executadas por órgãos desta natureza, mas, não obstante, os Conselhos deveriam ter uma maior capacidade de diálogo e coordenação com o Ministério da Justiça, por forma a resolver os problemas detectados, por exemplo, através dos relatórios de inspecção efectuados. Existem problemas que perturbam

imenso o funcionamento normal da justiça, mas que são facilmente resolúveis. E é na detecção e resolução desses problemas que estes órgãos podem, e devem, ter uma maior intervenção.

4. Gestão de recursos humanos

A questão dos recursos humanos implica diferentes níveis de análise, visto englobar aspectos muito diversos, que vão desde a gestão de quadros às acções de formação cultural e profissional, passando pela avaliação dos desempenhos. Pode-se, deste modo, conceber a intervenção dos Conselhos Superiores em quatro rubricas distintas:

a) *Gestão de quadros das magistraturas.* Estas competências referem-se aos concursos, aos movimentos, às nomeações e às colocações. A este nível importa alertar para os seguintes aspectos: 1) a necessidade de incorporar profissionais ligados à gestão de recursos humanos, de modo a profissionalizar estas acções e a estabelecer critérios claros, concretos e isentos; 2) a necessidade de privilegiar critérios relativos ao mérito, em desfavor da antiguidade; 3) a necessidade de conhecer a dispersão territorial de magistrados e de processos para melhor planear a distribuição geográfica dos tribunais e magistrados; 4) e a necessidade de fundamentar os critérios que estão na base dos destacamentos, de modo a clarificar os procedimentos e a minimizar as desconfianças.

b) *Avaliação multidisciplinar do desempenho profissional.* A matéria é das mais importantes, devido ao seu impacto, quer no interior das magistraturas, quer no exterior. Por um lado, porque as inspecções não podem ser vistas apenas como forma de exercício de poder e de controlo interno e, por outro lado, porque a imagem externa das magistraturas depende em larga medida da transparência do seu exercício. Assim, é necessário modificar alguns aspectos organizativos relacionados com as inspecções, valorizando a apreciação do mérito. Por exemplo: 1) incorporar avaliações de natureza não jurídica, com o contributo de outras valências como a psicologia ou a sociologia, consoante a exigência de cada caso; 2) estabelecer critérios o mais

possível objectivos, com valores indicativos; 3) clarificar os critérios subjectivos e o seu peso na avaliação; 4) proceder a uma avaliação alargada de cada processo; 5) evitar discrepâncias entre o estabelecido nos regulamentos de inspecções e o que, na prática, é valorizado pelos inspectores; 6) e estudar as possibilidades de recurso das inspecções, evitando limitações de acesso e excessos de garantias. Estas alterações são fundamentais, não só para a credibilização das inspecções, mas também para o aprofundamento das suas acções pedagógicas, preventivas e, se necessário, repressivas. Evidentemente, muitas destas acções exigem um redimensionamento dos quadros, tendo em consideração quer a evolução do número de magistrados, quer a reformulação das metodologias utilizadas.

c) *Acção disciplinar*. O exercício da acção disciplinar tem levantado muitas dúvidas e incertezas, devido à suspeita de práticas corporativas que limitam o normal desenrolar dos processos. Para evitar estas situações, urge garantir a transparência dos procedimentos. As alterações devem incidir, por exemplo, sobre os seguintes aspectos: a) avaliação multidisciplinar dos processos, em especial nos casos mais graves; b) divulgação dos resultados dos processos e dos fundamentos das decisões; c) instituição de comissões arbitrais independentes, em caso de recurso; d) e estudo das medidas aprovadas e da sua eficácia. A transparência no exercício da acção disciplinar e a sua abertura a outros profissionais, mais do que causas de perturbação da independência e da autonomia das magistraturas, representam um pressuposto essencial da sua legitimação profissional e social. “A introdução de elementos alheios à magistratura na composição dos corpos de «autogoverno» revela formas incipientes de controlo. É indispensável que esse método se propague ao âmbito disciplinar. Este domínio fulcral não pode ficar abandonado aos pseudo-controlos internos, ainda que se justifique grande prudência a fim de evitar a perversidade de uma induzida «subserviência política»” (Vasconcelos, 1996: 197). Desmistificar a ideia de que “magistrado não julga magistrado”, é essencial para a dignificação do seu papel e da sua imagem. Por outras palavras, a falta da legitimidade democrática apontada por alguns,

deve ser contrabalançada com uma maior exigência no desempenho profissional, complementada por critérios de transparência e de fiscalização eficaz.

d) *Formação cultural e profissional.* Esta matéria pode considerar-se em dois segmentos: um relativo às competências dos Conselhos Superiores no que respeita à formação profissional, e o outro referente ao seu papel na formação cultural dos magistrados. Quanto ao primeiro, convém destacar as seguintes ideias de base: 1) a selecção e formação de magistrados em colaboração com o Centro de Estudos Judiciários²⁰⁷; 2) a homogeneização de actos processuais e de estilos forenses, sem prejuízo da independência e da autonomia de interpretação, apanágio da função dos magistrados; 3) a promoção e divulgação de acções de formação (com o CEJ e outras instituições sócio-jurídicas), com especial incidência na função desempenhada pelo magistrado e no papel da justiça, alargando a discussão a não juristas; 4) e o fomento de acções pedagógicas sobre a avaliação do mérito e a acção disciplinar, por forma a clarificar e a unificar critérios e a discutir as metodologias. Algumas destas acções não deveriam, contudo, ser confundidas com as atribuições do CEJ, antes devem ser consideradas como complementares, procurando ir além dos auditores de justiça. Além disso, as acções deveriam ser descentralizadas e congregar o maior número de magistrados, o que exige uma atitude diferente, quer por parte dos Conselhos Superiores e dos superiores hierárquicos, quer dos próprios magistrados em geral. Em relação à formação cultural dos magistrados, os Conselhos Superiores poderiam, igualmente, deter um papel importante, incidindo, entre outros, nos seguintes aspectos: a) a promoção de reflexões sobre o impacto das transformações sociais e políticas no sistema judiciário, os problemas actuais e a sua superação, ao nível da regulação e das atitudes; b) o

²⁰⁷ O Centro de Estudos Judiciários, mesmo com a aprovação da nova Lei Orgânica, que prevê uma relativa abertura a outras áreas de saber, mantém uma forte componente jurídica (além de demasiadamente dependente de ambas as magistraturas, quer a nível de gestão, quer a nível de docentes e das matérias leccionadas), em desfavor de outras vertentes consensualmente consideradas como fundamentais, mas com pouca correspondência prática. Ver, a este respeito, as propostas contidas em Santos (2000a).

aprofundamento das questões da informática e das novas tecnologias no funcionamento da justiça; c) e o fomento da troca de experiências com outros países, procurando incorporar todos os níveis das magistraturas e divulgar os seus resultados, de modo a permitir uma consciencialização sobre a realidade que está para além do nosso país, em especial quando tanto se fala em cooperação judiciária internacional. Estes aspectos são fundamentais para que a justiça deixe de ser essencialmente reactiva, e passe a ser cada vez mais proactiva. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos (1999b), a justiça necessita de tomar a iniciativa (ser proactiva) na defesa dos direitos dos cidadãos em questões como os interesses difusos, o ambiente, o consumo, os direitos humanos ou as minorias étnicas ou sexuais, em vez de esperar passivamente pela solicitação da sua intervenção (reacção à demanda). A mudança faz-se, para além da formação na vertente jurídica, com o aprofundamento do conhecimento sobre as transformações que atravessam as sociedades contemporâneas.

5. Divisão interna do trabalho

A questão da divisão interna de funções é de discussão algo problemática, em virtude de não ser completamente do conhecimento público. Isto posto, a reflexão que aqui se inclui propõe um número restrito de ideias-força, tendo por base a proposta de profissionalização do(s) Conselho(s) Superior(es): 1) a necessidade de um órgão consultivo de composição variada, com as funções de opinar sobre questões de organização e de funcionamento interno e de colaborar na reflexão interna sobre os problemas que se colocam ao(s) Conselho(s) Superior(es) e ao sistema judicial no seu todo; 2) a realização regular de reuniões, quer para discussão dos assuntos correntes, quer para avaliação das inspecções e dos processos disciplinares, de modo a tornar objectivo o que parece funcionar com algum grau de subjectividade; 3) e a distribuição de competências e de tarefas, de modo a racionalizar os procedimentos e a rentabilizar os recursos humanos, além de permitir uma maior democratização destes órgãos. Visto que a maioria das actuais tarefas são desempenhadas pelos magistrados, em especial no CSM, a participação

de todos os membros na execução das tarefas poderia permitir a introdução de outros pontos de vista. O argumento utilizado por alguns dos entrevistados, de que os membros *laicos* não percebem nada de alguns dos assuntos, não justifica a sua não participação, antes exige uma maior intervenção.

Estas propostas de reflexão poderiam ser importantes na reformulação dos actuais Conselhos Superiores, conferindo-lhes uma nova centralidade que os mesmos até agora não souberam, não puderam ou não quiseram protagonizar. Nos tempos que correm, a responsabilização das profissões – médicos, advogados, magistrados, etc. – não pode ser desvalorizada, porque estão em causa, não os direitos e regalias destes profissionais, mas antes os direitos de todos os cidadãos. Como afirma Vital Moreira, em relação aos juízes, mas que podemos alargar aos magistrados do Ministério Público: “Não tendo os (...) [magistrados] outra legitimidade senão a que lhes dá a sua independência e as garantias destinadas a assegurá-la, ela precisa de ser permanentemente validada pela prática, só subsistindo enquanto a autoridade moral dos (...) [magistrados] for inatacável. Ai da magistratura que deixe alimentar dúvidas sobre a sua capacidade para julgar com isenção – e, se for caso disso, punir com rigor – os seus próprios membros!” (Público, 13/6/2000).

Capítulo 8

Conclusões

A reinvenção da prática judiciária não se limita à reformulação do papel a desempenhar pelo Conselho Superior da Magistratura ou pelo Conselho Superior do Ministério Público, nem tão pouco se confina a um conjunto de medidas parcelares e desenquadradas de uma perspectiva global da justiça. A visão aqui proposta, por analisar uma micro-problemática no âmbito da organização judiciária – ainda que com implicações macro-judiciais –, visa, necessariamente, uma complementaridade com reflexões e estudos sobre outros aspectos da justiça, tendo sempre como pano de fundo a sua interacção, quer no seio dos poderes estatais, quer no conjunto da sociedade que é suposto servir.

O aperfeiçoamento de uma sociedade democrática implica, forçosamente, uma administração da justiça mais democrática, mas para isso não basta reformar as leis do processo ou do direito substantivo. É preciso que a organização judiciária seja alterada para que, internamente, possa democratizar-se. Mas a democratização exige dos órgãos que gerem os quadros judiciais o estímulo a essas alterações de comportamento necessárias a uma abertura da justiça aos cidadãos, de uma forma mais transparente e descomplexada.

Cabe-nos, agora, verificar se a hipótese de trabalho e se as respectivas sub-hipóteses se comprovaram nos resultados da investigação. Para responder à pergunta de partida e à correspondente hipótese de trabalho, justificaremos, primeiro, as sub-hipóteses, invertendo, assim, a exposição inicial, a benefício da compreensão do estudo no seu conjunto. Remetendo para as conclusões parciais extraídas dos capítulos mais importantes, sintetizamos aqui essas mesmas conclusões, mas combinadas agora com os resultados obtidos nos outros capítulos.

A) Assim, no tocante à evolução da organização judiciária portuguesa, assentáramos nas seguintes ideias.

I – A organização judicial anterior a 1974 não sofreu grandes mudanças estruturais, mantendo-se a *arquitectura* do sistema bastante estável, com excepção da abolição dos Tribunais Plenários e da inserção dos tribunais de Trabalho e dos tribunais Administrativos e Fiscais, estes últimos de forma autónoma.

II – As alterações capitais incidiram na garantia efectiva da independência do poder judicial, na separação das magistraturas e na autonomia do Ministério Público, sem esquecer a criação do Centro de Estudos Judiciários e a abertura do acesso das mulheres às magistraturas. Estas alterações deveram-se, essencialmente, às pressões político-sociais internas, sem recurso a apoios políticos, materiais ou financeiros externos.

III – A nível legislativo, as primeiras mudanças procuraram, rapidamente, assegurar a independência do poder judicial face aos restantes poderes estatais, deixando para uma fase posterior outras modificações. Neste âmbito, garantiu-se a concretização dos princípios de independência, de autonomia, de inamovibilidade e de irresponsabilidade que contribuíram para um progressivo afirmar do sistema judicial, em consonância com os princípios defendidos pelos países centrais no âmbito das instâncias internacionais. Estes princípios internacionais, no entanto, têm sido defendidos internamente consoante os interesses dos diferentes actores judiciais, entrando, por vezes, em contradição com o que defendem externamente.

IV – O sistema político privilegiou uma transição pacífica do poder judicial e este não era considerado uma prioridade nos sucessivos governos, mantendo-se estáveis os recursos humanos em termos de práticas, apesar da renovação no Ministério Público, e os serviços foram-se desadequando face às transformações verificadas na sociedade portuguesa. Esta situação provocou um desajustamento entre as necessidades sociais e o funcionamento dos

tribunais, mantendo estes algumas características do período anterior: burocracia, opacidade, distância, conservadorismo, corporativismo, etc.

V – As sucessivas intervenções legislativas foram de cariz mais curativo do que preventivo, numa política de «tapa-buracos», que contribuiu para reformas casuísticas e avulsas, sem preocupações de eficácia a médio e a longo prazo. Deste modo, o sistema judicial nunca foi revisto nem redimensionado para as necessidades surgidas no pós-25 de Abril, e muito menos se pensou na criação de um outro modelo que satisfizesse melhor os cidadãos na realização dos seus direitos.

VI – As reformas introduzidas na organização judiciária foram realizadas sem uma lógica aparente, nem tão pouco com uma avaliação rigorosa das leis anteriores. Esta evolução ocorreu em três fases, observando-se que cada uma seguiu um rumo diferente, ao sabor das pressões circunstanciais dos vários operadores judiciários e em desfavor de uma reforma global e coerente. Algumas leis analisadas parecem responder mais, por exemplo, ao «entupimento» dos quadros e ao desbloquear das progressões na carreira, em vez de optimizarem o sistema judicial.

VII – As sucessivas reformas foram tanto minimalistas, no que respeita à organização judiciária, como maximalistas, no que se refere aos direitos e às regalias das magistraturas, tirando partido, neste último aspecto, do indiscutido princípio do paralelismo das magistraturas. Muito curiosamente, a aprovação de um novo estatuto, independentemente da magistratura, implica sempre o aumento dos direitos e das regalias, que, por aquele princípio, são logo estendidos à outra magistratura. Deste modo, os permanentes conflitos entre juízes e magistrados do Ministério Público traduzem-se num elevar da fasquia dos direitos e regalias. Como a duplicação da legislação em relação às duas magistraturas tem contribuído para este cenário, recomendar-se-ia a adopção de um estatuto único, sem detrimento das especificidades de cada magistratura.

VIII – As reformas da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais que procuram dotar o sistema de maior eficácia têm, no entanto, contribuído para uma crescente complexificação da orgânica, dificultando, desta forma, o acesso à justiça por parte dos cidadãos. Além disso, algumas categorias criadas e respectivas equiparações servem mais a ascensão profissional do que a simplificação da estrutura judicial. O desbloqueio abrupto ao nível dos quadros intermédios veio favorecer as gerações formadas no pós-25 de Abril, mas provocará uma estagnação, nos próximos anos, para os magistrados posteriores, mesmo que detenham um mérito superior.

IX – A secundarização da justiça protagonizada pelos sucessivos governos tem originado um desfasamento crónico entre a oferta e a procura judicial, retardando a modernização das infra-estruturas, o reforço dos quadros, a melhoria dos serviços de apoio ou a alteração do sistema global. Este facto contribui para a designada «crise da justiça» e para o agudizar das lutas entre os operadores judiciais, em resultado da pressão dos meios de comunicação e da «fulanização» dos conflitos. As reformas experimentadas revestem, assim, um carácter mais simbólico do que prático, no sentido de «mostrar serviço» face ao avolumar das críticas da opinião pública, não resolvendo, e antes adiando, a resolução dos problemas. Entretanto, a criação da expectativa e o tempo necessário para a avaliação das reformas protelam sempre para o futuro a responsabilização dos seus autores.

Deste modo, podemos dar como comprovada a sub-hipótese, de acordo com a qual a organização judiciária tem vindo a ser alterada, ainda que de uma forma minimalista, em resultado de um processo interno, mas privilegiando o crescimento dos direitos e das regalias dos actores judiciais em desfavor da melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, através de uma outra organização judiciária mais eficiente e simples.

B) Passando à segunda sub-hipótese, relativa ao desempenho dos Conselhos Superiores, subscrevemos as seguintes proposições.

I – O número de reuniões é baixo face ao volume de trabalho, implicando a análise superficial dos assuntos ou o seu adiamento sucessivo. Incluindo a agenda outros assuntos, além da avaliação profissional e da acção disciplinar, o tempo dedicado a cada um dos processos em análise é bastante diminuto. Embora na lei se preveja uma periodicidade de reuniões, existe a possibilidade de mais reuniões em caso de necessidade. Constata-se, no entanto, que as médias de reuniões anuais, do Plenário ou do Permanente/Secção disciplinar, são baixas, ficando aquém das necessárias. Muitas vezes, aliás, as reuniões do Permanente/Secção Disciplinar têm lugar após as reuniões do Plenário, com pouco tempo para análise dos processos em tabela. A indisponibilidade dos membros não magistrados limita, igualmente, a realização de mais reuniões, sendo estes membros os que mais faltam.

II – Existe uma grande irregularidade na avaliação do desempenho dos magistrados, de ano para ano, mesmo mantendo-se alguma estabilidade no número de magistrados e de inspectores. A despeito do alargamento do quadro de inspectores e da periodicidade das inspecções, permanece a dificuldade de cumprir os prazos legais e de estabilizar o número anual de inspecções. A não profissionalização destes órgãos limita bastante a fase de classificação, gerando atrasos constantes. Apenas se verifica alguma aceleração deste procedimento quando se aproxima algum movimento ou concurso para progressão na carreira, por dependerem, em parte, das classificações. E, nesse momento, privilegia-se a avaliação dos processos de forma quantitativa, em detrimento da qualitativa.

III – Na classificação verifica-se, outrossim, um certo laxismo, uma vez que as notas têm vindo a ser empoladas com o passar dos anos, apesar da ligeira retracção verificada nos últimos três anos. Do teor das entrevistas e da análise dos dados estatísticos, retira-se a ideia de que a avaliação do desempenho profissional tem sido pouco criteriosa, propiciando a predominância das tipologias mais positivas. A progressão na carreira, em consequência da antiguidade, os conhecimentos pessoais e o desvirtuamento

do sistema de inspecções, contribuem para o empolamento das notas atribuídas. Por conseguinte, as classificações mais baixas reduzem-se gradualmente e adquirem uma conotação negativa, mesmo no caso da nota de *Suficiente*, ao arrepio do estabelecido na lei. Este processo é, igualmente, um sintoma de práticas corporativas, em que colaboram, inclusivamente, os membros não magistrados. Neste âmbito, a análise de alguns relatórios de inspecção permitiu comprovar algum défice de rigor e de objectividade, mesmo na interpretação dos vários critérios estipulados por lei, comportando a ideia que o actual sistema de inspecções não funciona bem e é urgente a sua alteração.

IV – Os resultados da acção disciplinar demonstram um baixo grau de actuação, especialmente, se tivermos em consideração o número de inspecções, o número de magistrados e o número de inquéritos e de processos disciplinares, todos em ascensão estatística, menos as medidas disciplinares aplicadas, que se mantêm relativamente estáveis. Esta constatação é apenas contrariada, no caso do CSM, nos últimos três anos analisados, embora em 2002 já tenha regressado a um valor próximo da média dos anos anteriores. Para tal tem contribuído um certo laxismo corporativo no exercício da acção disciplinar, mas também o efeito das sucessivas leis de amnistia aprovadas pelo Parlamento, que originam o arquivamento da maioria dos processos. Este arquivamento ocorre porque o excesso aparente de garantias permite o arrastar dos processos durante anos, aliás sem suspensão de funções, até que surge uma nova amnistia. Os procedimentos arrastam-se, igualmente, porque as reuniões são poucas e os processos são sucessivamente adiados por falta de tempo, quer dos membros do órgão, quer do inspector, por estar sobrecarregado com trabalho. A maioria das medidas disciplinares aplicadas refere-se às penas mais leves (advertência e multa), funcionando como um primeiro aviso.

V – A composição dos Conselhos Superiores actua como factor limitador da sua operacionalidade. Com efeito, a actual estrutura destes órgãos influencia negativamente no seu desempenho, por várias razões, a saber: a

pouca disponibilidade dos membros não magistrados e uma menor produtividade da sua parte; a maior ausência dos membros não magistrados, que já provocou inclusive o adiamento das reuniões por falta de quorum, para além do adiamento dos processos que lhes foram distribuídos; ou a menor participação dos membros não magistrados nos assuntos mais internos das magistraturas.

A existência de membros por inerência, no CSMP, desvirtua o equilíbrio de forças, provocando um peso excessivo das hierarquias do Ministério Público. A não responsabilização dos membros não magistrados, perante os órgãos políticos que os indigitam, tem criado conflitos evitáveis entre o poder judicial e os poderes políticos, visto que estes membros não efectuam relatórios ou não prestam esclarecimentos sobre as actividades dos Conselhos Superiores. Deste modo, o funcionamento dos Conselhos Superiores, em moldes amadorísticos, faz sentir a necessidade de um modelo mais profissional, onde os membros exerçam funções a tempo inteiro e as inerências sejam reduzidas ou eliminadas.

Os modelos existentes noutros países podem servir de referência para uma futura remodelação, que poderia, inclusive, terminar na fusão dos três Conselhos Superiores. Um só Conselho Superior profissional, representativo dos vários sectores, poderia melhorar a eficiência, além de aumentar o mútuo controlo das magistraturas e de potenciar uma melhor coordenação das acções referentes às duas magistraturas, designadamente nos movimentos, nas colocações, nas transferências e nas promoções (a que se alia a discussão sobre o cruzamento entre as magistraturas, por ora adiado).

VI – A transparência no funcionamento dos Conselhos Superiores. A abertura destes órgãos e a publicitação das actividades e das decisões são fundamentais para aumentar a sua transparência e democraticidade. Isto passa por uma estratégia diferente no que concerne às suas actividades, nomeadamente na publicitação das classificações e das decisões disciplinares, de modo a que todos saibam como o sistema funciona e quais os seus resultados. Com os meios tecnológicos hoje disponíveis, a não divulgação da

informação referente aos Conselhos Superiores só pode ser vista como uma estratégia de ocultação. Apenas o Conselho Superior do Ministério Público publicita as actas referentes às suas reuniões na internet, mas, ainda assim, a informação disponibilizada fica aquém do exigível.

VII – A questão dos recursos humanos, materiais e financeiros dos Conselhos Superiores. Segundo os responsáveis, as limitações neste domínio são severas, contribuindo para as dificuldades sentidas no desempenho das suas actividades. O facto de, por vezes, nem dinheiro haver para se tirar fotocópias e de se recorrer, no caso do Conselho Superior do Ministério Público, aos serviços da Procuradoria-Geral da República, levanta problemas pouco compreensíveis, não só de exequibilidade das tarefas, mas também de excessiva dependência orgânica. A fusão dos Conselhos Superiores e a sua dotação com os meios necessários permitiriam melhorar a eficiência e cortar com ligações institucionais indesejáveis, por serem cerceadoras da independência.

Comprova-se, enfim, igualmente, a segunda sub-hipótese avançada inicialmente, de que os Conselhos Superiores têm demonstrado uma eficácia reduzida, em especial na avaliação dos magistrados e no exercício da acção disciplinar, isto quer por práticas corporativas, quer por falta de condições legais e de recursos humanos e materiais suficientes para o desempenho da missão.

Deste modo, em conclusão, encontra plena confirmação a hipótese central do nosso trabalho de que o modelo de organização judiciária portuguesa tem-se mantido relativamente estável, no tocante à estrutura-base, mas tem evoluído notoriamente no que respeita às garantias de independência e aos direitos e regalias das magistraturas, contribuindo para a manutenção de um grau elevado de corporativismo.

As mudanças a introduzir na reforma do sistema judicial, evidentemente, não poderão confinar-se aos Conselhos Superiores. Por exemplo, o Governo do País Basco, não podendo alterar as leis que são gerais para toda a

Espanha, procurou melhorar todos os serviços de apoio ao funcionamento da justiça que permitissem diminuir a morosidade dos processos e das investigações. Assim, planeou um conjunto de medidas de médio e de longo prazo (este processo iniciou-se no final da década de 80 e apenas começou a dar resultados visíveis quase uma década depois) que foram alterar, por exemplo, os serviços de medicina legal, o sistema de apoio a vítimas e a réus, o sistema de notificações, além de terem implicado a construção de palácios da justiça adequados às novas necessidades ou a informatização de todos os procedimentos, quer no decorrer dos processos quer no acesso à justiça²⁰⁸.

Na verdade, embora a reforma dos Conselhos Superiores pareça aconselhável, deve integrar-se num conjunto mais vasto de modificações que assegurem que as medidas que estes órgãos vierem a protagonizar possam ser realmente implementadas. Por outro lado, as questões de legitimidade, de capacidade e de independência colocam-se também quanto aos Conselhos Superiores e vêm sempre ao de cima quando se defendem ou se atacam estes órgãos. Caso os problemas actuais não sejam resolvidos, aquelas questões serão utilizadas para descredibilizar a justiça e os seus corpos profissionais. Com afirma Pedro Bacelar de Vasconcelos a propósito da fiscalização dos magistrados: “É, portanto, a própria função de controlo do poder judicial que pelo seu controlo se procura legitimar” (1996: 202). E, como refere ainda, “(...) para os problemas suscitados por este poder caleidoscópico não há receitas mágicas, nem a instauração de mais sofisticados controlos nem a democratização de um processo mais participado que disponibilize suprimentos de legitimidade. A verdade é que, com melhores ou piores soluções, a sociedade não se pode permitir dispensar os juízes, nem sequer perverter, no essencial, o seu perfil. (...) É indispensável preservar esse poder terrível e, simultaneamente, procurar manter bem longínqua qualquer suspeição ou apaziguar um excessivo empenhamento que afectem a sua inestimável

²⁰⁸ Neste momento, o caso do País Basco tem influenciado, não só para as outras províncias espanholas, mas outros países, em especial na América do Sul. Sobre este modelo, ver Gomes (2001).

imparcialidade. Uma preocupação tão irrefutável quanto a necessidade de o controlar” (1996: 202).

Certamente, existem algumas crispações no meio dos actores judiciais e políticos, mas não devem ser vistas como um factor negativo, podendo apenas aspirar-se a que os conflitos tenham outras motivações, que não as corporativas. Seria desejável, por exemplo, a assunção de outros objectivos e de novas responsabilidades decorrentes da evolução da sociedade e da própria organização do Estado, já que a defesa da justiça como pilar fundamental das sociedades modernas passa, igualmente, por parte das magistraturas, pela sua participação nos processos de transformação social, em especial na defesa e na efectivação dos direitos de cidadania.

No entanto, para tal seria necessário que as magistraturas adoptassem novos comportamentos mais proactivos, a desenhar não só pela formação inicial, mas também pela formação ao longo da vida. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos, “(...) é necessário aceitar os riscos de uma magistratura culturalmente esclarecida. Por um lado, ela reivindicará o aumento dos poderes decisórios, (...) que não apresenta perigos de maior se houver um adequado sistema de recursos. Por outro lado, ela tenderá a subordinar a coesão corporativa à lealdade a ideais sociais e políticos disponíveis na sociedade. Daqui resultará uma certa fractura ideológica que pode ter repercussões organizativas. Tal não deve ser visto como patológico mas sim como fisiológico. Essas fracturas e os conflitos a que elas derem lugar serão a verdadeira alavanca do processo de democratização da justiça” (1994: 157).

Um novo paradigma da justiça é essencial, posto que “(...) os tribunais exemplificam, melhor que qualquer outro serviço público, a irracionalidade da burocracia estatal (...) e que na ausência de pressão democrática no sentido de (...) judicializar a conflitualidade social e política (...), a luta pela autonomia tende a centrar-se mais nas prerrogativas de organização institucional e profissional das magistraturas do que na relevância social dos tribunais” (Santos *et al*, 1996: 698-699).

Desta maneira, é de exigir, na hora de elaborar e de avançar para as reformas da organização judiciária (onde se incluem os Conselhos Superiores), que se ultrapassem duas fases prévias: a) a realização de estudos exaustivos sobre a actual situação da justiça e das suas necessidades a curto, a médio e a longo prazo, com a formulação de cenários alternativos; b) e a consideração de tais estudos na elaboração das reformas, para que não se tomem medidas opostas às conclusões obtidas.

Esperemos, assim, que se ponderem as sábias palavras do Presidente da República, Jorge Sampaio, no V Congresso do Ministério Público, afirmando que a reflexão sobre o futuro da justiça deve ser feita “(...) com porfiado abandono das abordagens tecnicistas e do vocabulário especializado, de modo a que todas as disciplinas e todas as experiências se sintam motivadas a trazer o contributo próprio – na enunciação e diagnóstico dos males, nos tipos de soluções a promover, na natureza e quantidade de meios necessários, na identificação das disfunções organizativas e dos instrumentos para as reparar” (1998). É que, se uma justiça eficaz, transparente e rápida é fundamental para o reforço de uma democracia representativa, o envolvimento dos cidadãos, dos cientistas e dos movimentos cívicos na tomada de decisões é crucial para o reforço dos mecanismos de democracia participativa, conferindo uma maior legitimidade à própria justiça, pilar essencial de um Estado democrático. Deste modo, a independência judicial deve ser uma independência democrática, e não, como por vezes tende a ser discutida e colocada, uma independência corporativa (Santos *et al*, 1996: 699).

Por fim, espera-se que a recente e crescente mediatização da justiça seja motivo para uma discussão de *alta intensidade*, que de forma construtiva procure resolver os problemas de um serviço fundamental nas sociedades contemporâneas, sem instrumentalizações nem corporativismos, para pôr termo ao que, para o comum dos cidadãos, continua a ser uma justiça adiada.

Bibliografia

- Afonso, Orlando. 1995. «Notas sobre o Conselho Superior de Magistratura» in Revista do Ministério Público, N.º 62, Abril-Junho, Lisboa, pp. 140-149.
- Almeida, Conceição Kol. 2000. «Recrutamento, selecção e formação de magistrados». Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. *Que formação para os magistrados hoje?*. Lisboa, pp. 97-106.
- Apostolova, Bistra Stefanova. 1998. *Poder judiciário: do moderno ao contemporâneo*. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris Editor.
- Archibugi, Daniele and Held, David (eds.). 1995. *Cosmopolitan democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Arends, Irene Torres. 2000. Legal cultures of the venezuelan. Law and Society Meeting. Miami. Draft.
- Arnaldo Alcubilla, Luis. 1999. «Le fonctionnement du pouvoir judiciaire». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 191-200.
- Arnaud, André-Jean. 1993. «Reflections on “complex decisions” and the European Law-making process». On Complexity and Socio-Legal Studies: some european examples. Oñati Proceedings nº 14. Oñati. IISL, pp. 15-32.
- Arnaud, André-Jean. 1997. «De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation: quelques observations critiques». Droit et Société. N° 35, pp. 11-35.
- Badie, François. 1999. «La responsabilité des magistrats». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 169-183.
- Baptista, Manuel Nascimento. 1982. «A participação popular na administração da justiça do trabalho». *A participação popular na administração da*

- justiça*. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Livros Horizonte. Lisboa, pp. 30-46.
- Bayce, Rafael. 1996. «Poder judiciário, juízes e acesso à justiça no Uruguai» in *Justiça: promessa e realidade*. Associação dos Magistrados Brasileiros. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, pp. 47-108.
- Bergalli, Roberto. 1993. «Protagonismo judicial y sistema político». No *Hay Derecho*, n.º 10, pp. 5-10.
- Blakenburg, Erhard. 1999. «Legal culture on every conceptual level». *Oñati Papers 7*, International Institute for the Sociology of Law, Oñati, pp. 21-30.
- Bobbio, Norberto. 1988. *O futuro da democracia*. Lisboa. Dom Quixote.
- Bodiguel, Jean-Luc. 1991. *Les magistrats, un corps sans âme?*. Paris. Presses Universitaires de France.
- Borgna, Paolo e Cassano, Marguerita. 1997. *Il giudice e il principe – magistratura e potere politico in Italia e in Europa*. Roma. Donzelli Editore.
- Brito, Wladimir. 2000. «Tribunais Penais Internacionais – da arbitragem aos Tribunais Internacionais *ad hoc*». *Revista do Ministério Público*, N.º 81, Janeiro-Março, pp. 25-55.
- Cadiet, Loic. 1997. *Découvrir la justice*. Paris. Dalloz.
- Campilongo, C. Fernandes. 1994. «O judiciário e a democracia no Brasil». Dossiê Judiciário in *Revista USP*, São Paulo. Universidade de São Paulo, n.º 21, pp. 116-125.
- Cappelletti, Mauro. 1988. *The judicial process in comparative perspective*. Oxford: Clarendon Press.
- Cappelletti, Mauro. 1988. *Juízes irresponsáveis?*. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris Editor.

- Cárcova, Carlos María. 1998. *La opacidad del derecho*. Madrid. Editorial Trotta.
- Castrillo, Manuela Carmena. 1997. *Crónica de un desorden: notas para reinventar la justicia*. Madrid. Alianza Editorial.
- Chase-Dunn, Christopher. 1991. *Global formation: structures of the world-economy*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Clèries Nerín, Núria. 1999. *La inspección de los juzgados y tribunales*. Madrid. Policopiado.
- Cluny, António. 1982. «O juiz popular – factor de humanização» in *A participação popular na administração da justiça*. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Livros Horizonte. Lisboa, pp. 57-66.
- 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, pp. 133-140.
- Cluny, António. 1994. «O Ministério Público e o poder judicial» in *Actas do IV Congresso do Ministério Público, Ministério Público: instrumento do executivo ou órgão do poder judicial?*, Cadernos da Revista do Ministério Público, n.º 6, Lisboa, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, pp.37-55.
- Cluny, António. 1997. *Pensar o Ministério Público hoje*. Cadernos da Revista do Ministério Público, n.º 8, Lisboa: Edições Cosmos.
- Coelho, Alexandra. 2000. «Formação de magistrados». *O Ministério Público, a democracia e a igualdade dos cidadãos*. Actas do 5º Congresso do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Cadernos nº 10. Lisboa. Edições Cosmos.

- Conselho Superior da Magistratura. 2002. *Evolução do quadro de juízes em Portugal – alguns dados*. Boletim Informativo do Conselho Superior da Magistratura. Julho, 33-36.
- Conselho Superior da Magistratura. 2002. *Alguns dados a propósito dos 25 anos do Conselho Superior da Magistratura*. Informação interna do Conselho Superior da Magistratura.
- Consejo General del Poder Judicial. 1997. *Libro Blanco de la Justicia*. Madrid. CGPJ.
- Consejo General del Poder Judicial. 1998. *Brochura de apresentação*. Madrid. CGPJ.
- Consejo General del Poder Judicial. 1999. *Compendio de Derecho Judicial*. Madrid. CGPJ.
- Correia, João. 1982. «A participação e intervenção populares na administração da justiça do trabalho em Portugal». *A participação popular na administração da justiça*. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Livros Horizonte. Lisboa, pp. 67-82.
- Correia, João. 1999. «A justiça como tarefa comum». *A Justiça em Portugal*. Lisboa. Conselho Económico e Social, pp. 129-138.
- Costa, Artur Rodrigues. 1999. «O poder judicial e as magistraturas». *Revista do Ministério Público*, N.º 80, Outubro-Dezembro, pp. 37-54.
- Costa, Eduardo Maia. 1999. «Algumas propostas para repensar o sistema judiciário português». *Revista do Ministério Público*, N.º 80, Outubro-Dezembro, pp. 55-66.
- Costa, Gonçalves. 1988. «O sistema judiciário português». *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LXXIV, Universidade de Coimbra, Coimbra, pp. 173-239.
- Costa, Nascimento. 1982 «A participação popular na administração da justiça – alguns temas para reflexão» *A participação popular na administração*

- da justiça*. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Livros Horizonte. Lisboa, pp. 47-56.
- Costa, Salvador e Cunha, Rita da Costa. 2000. *Organização judiciária e estatutos profissionais forenses*. Coimbra. Almedina.
- Council of Europe. 1995. *The training of judges and public prosecutors in Europe*. Multilateral meetings. Lisboa: Council of Europe Publishing.
- Council of Europe. 2000. *Judicial organization in Europe*. Strasboug. Council of Europe Publishing.
- Cotterbell, Roger. 1991. *Introducción a la sociología del derecho*. Barcelona: Ariel Derecho.
- Delpérée, Francis. 1999. «Le conseil supérieur de la justice en projet». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 143-168.
- Dias, Figueiredo. 1983. «O novo Código Penal português e legislação complementar». *Jornadas de Direito Criminal*. Centro de Estudos Judiciários. Lisboa.
- Dias, João Paulo. 1999. *Para acabar de vez com o... sexo: sexualidades globais e atitudes emancipatórias*. Oficina do CES n.º 143. Coimbra. Centro de Estudos Sociais.
- Dias, João Paulo; Pedroso, João. 2002. “As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal”. *Revista do Ministério Público*. N.º 91, Lisboa: Editorial Minerva, 11-54.
- Drzemczewski, Andrew. 1997. *European Human Rights Convention in Domestic Law – a comparative study*. Oxford. Clarendon Press.
- Esteves, António; Azevedo, José (eds.). 1998. *Metodologias qualitativas para as ciências sociais*. Porto. Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

- Faculté de Droit Université de Trieste. 1992. *La formation de magistrats en Europe et le role des syndicats et des associations professionnelles*. Padova. CEDAM.
- Faria, José Eduardo. 1997. O Direito na economia globalizada. Tese para professor-titular. São Paulo. Universidade de São Paulo.
- Federico, Giuseppe Di. 1998. «El Consejo de la Magistratura: cuestiones seleccionadas desde una perspectiva comparada». Buenos Aires. Ministerio de Justicia de la Nacion, pp. 183-205.
- Federico, Giuseppe Di. 1998. «Prosecutorial independence and the democratic requirement of accountability in Italy». Instituto Internacional de Sociologia Jurídica. Oñati: Manuscrito.
- Feest, Johannes & Blakenburg, Erhard (orgs.). 1997. *Changing legal cultures*. Oñati: IISL.
- Ferrajoli, Luigi. 1992. «El derecho como sistema de garantías» in *Jueces Para la Democracia*, n.º 16-17, pp. 61-69.
- Ferrarese, M. Rosaria. 1993. «Magistratura e ilegalidad difusa en Italia» in *Jueces Para la Democracia*, n.º 18, pp. 69-76.
- Ferraz Jr., T. Sampaio. 1994. «O judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?». Dossiê Judiciário in *Revista USP*, São Paulo: Universidade de São Paulo, n.º 21, pp. 12-21.
- Ferreira, Casimiro e Pedroso, João. 1997. *Os tempos da justiça: ensaio sobre a duração e morosidade processual*. Oficina do CES. Nº 99. Coimbra. Centro de Estudos Sociais.
- Ferreira, Casimiro e Pedroso, João. 1999 «A sociologia do Direito em Portugal», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 52/53, pp. 333-361.
- Ferreira, Flávio e Figueiredo, Joaquim. 1974. *O poder judicial e a sua independência*. Lisboa: Moraes Editores.

- Ferreira, Flávio. 1986. «Reflexos na prática e na vivência judiciais das transformações constitucionais e...». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 18/19/20, pp. 281-290.
- Fix-Zamudio, Héctor; Fix-Fierro, Héctor. 1996. *El Consejo de la Judicatura*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fonseca, Graça e Pedrosa, João. 1999. «A justiça de menores entre o risco e o crime: passagem para outra margem... que margem?». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 55, pp. 131-165.
- Fonseca, Graça. 2002. *Da norma universal à acção local: os direitos das crianças em Portugal e Cabo Verde*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Fortuna, Carlos. 1993. *O fio da meada: o algodão de Moçambique, Portugal e a economia-mundo*. Porto. Afrontamento.
- Frade, Catarina. 1999. *A componente ambiental no ordenamento do território*. Lisboa. Conselho Económico e Social.
- Fraga, Carlos. 1994. *Inspecções judiciais – Conselho Superior de Magistratura: derrocada do Estado de Direito*. Coimbra. Livraria da Universidade.
- Galanter, Marc. 1993. «Direito em abundância: a actividade legislativa no Atlântico Norte». *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 36, pp. 103-145.
- Garapon, Antoine. 1998. *O guardador de promessas: justiça e democracia*. Lisboa. Instituto Piaget.
- Garapon, Antoine. 1999. *Bem julgar: ensaio sobre o ritual judiciário*. Lisboa. Instituto Piaget.

- Garcia-Villegas, Mauricio. 1993. *La eficacia simbolica del Derecho*. Estudio de Situaciones Colombianas. Bogotá. Uniandes.
- Garcia-Villegas, Mauricio. 2000. *Contexts of law and justice in Colombia: with some glances of Latin America*. Law and Society Annual Meeting. Miami. Draft.
- Gas, Tonio. 1999. «Les institutions de gestion et de discipline de la carrière des magistrats». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 119-142.
- Gicquel, Jean. 1999. «L'évolution du Conseil supérieur de la magistrature». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 201-207.
- Gomes, Conceição (coord.). 2001. *A administração e gestão da justiça – Análise comparada das tendências de reforma*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa / Centro de Estudos Sociais.
- Gomes, Conceição e Pedroso, João (coord.). 2001. *O recrutamento e a formação de magistrados: Uma proposta de renovação – Análise comparada de sistemas e do discurso judiciário em Portugal*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa / Centro de Estudos Sociais.
- Griffith, J. A. G..1991. *The politics of the judiciary*. London: Fontana Press. 4ª Edição.
- Griswold, Wendy. 1994. *Cultures and societies in a changing world*. California: Thousand Oaks/Pine Forge Press.
- Guibentif, Pierre. 1992. «A aplicação do Direito redescoberta pela sociologia jurídica». *Sociologia: problemas e práticas*. Nº 12. Lisboa, pp. 19-39.
- Guibentif, Pierre. 1995. *La pratique du droit international communautaire de la sécurité sociale*. Lisbonne/Genève: Universidade de Genève, pp. 9-37.

- Haenel, Hubert e Frison-Roche, Marie-Anne. 1998. *Le juge et le politique*. Paris: PUF.
- Héraud, Alain e Maurin, André. 1996. *La justice*. Paris. Dalloz.
- Hespanha, António M..1982. «As magistraturas populares na organização judiciária do Antigo Regime português». *A participação popular na administração da justiça*. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Livros Horizonte. Lisboa, pp. 109-133.
- Hespanha, António M..1997. Panorama histórico da cultura jurídica europeia. Lisboa. Publicações Europa-América.
- Ibañez, Perfecto. 1995. «El poder judicial en momentos difíciles». *Claves de la Razón Práctica*, n.º 56, pp. 2-13.
- Ibañez, Perfecto (ed.). 1996. *Corrupción y Estado de derecho*. Madrid: Editorial Trotta.
- Infante, Fernanda. 2000. «Composição social dos auditores de justiça». Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. *Que formação para os magistrados hoje?*. Lisboa, pp. 61-95.
- Koerner, Andrei. 1999. «O debate sobre a reforma judiciária». *Novos Estudos*. N.º 54, Julho. São Paulo. CEBRAP.
- Leemhuis Commission. 1998. *Jurisdiction with the time*. Ministry of Justice. The Hague.
- Ley Orgánica del Poder Judicial. 1998. Madrid. Editorial Tecnos.
- Lopes, R. de Lima. 1994. «Justiça e poder judiciário ou a virtude confronta a instituição». Dossiê Judiciário in *Revista USP*, São Paulo: Universidade de São Paulo, n.º 21, pp. 22-33.
- Lopes, R. de Lima. 2000. *O Direito na história – lições introdutórias*. São Paulo. Max Limonad.

- Lopez, Saavedra. 1993. «La legitimidad judicial en la crisis del imperio de la ley». *Jueces Para la Democracia*, n.º 18, pp. 3-9.
- Lopez Guerra, Enrique. 1999. «Genèse et rôle du pouvoir judiciaire». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 184-190.
- Lopez Guerra, Luis. 1997. «El gobierno de los jueces». *Parlamento y Constitución*. Nº 1. Cortes e Castilla-La-Mancha/Universidad de Castilla-La-Mancha, pp. 11-32.
- Lúcio, Laborinho. 1986. «O magistrado hoje - actuação e formação» in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, n.º 18/19/20, pp.291-307.
- Lúcio, Laborinho. 1999. «Tribunais – poder e responsabilidade». *Revista do Ministério Público*, N.º 80, Outubro-Dezembro, pp. 7-18.
- Machura, Stefan. 2000. *Justice evaluations by german lay assessors: do age and gender matter?*. Law and Society Annual Meeting. Miami. Draft.
- Magalhães, José. 1994. «A constituição e as suas revisões, a lei e a justiça» in Mattoso, José (org.), *Portugal: 20 anos de democracia*. Lisboa: Circulo de Leitores, pp. 114-135.
- Magalhães, P. Coutinho. 1995. «Democratização e independência judicial em Portugal» in *Análise Social*, Lisboa: ICS, vol. XXX (130), pp. 51-90.
- Magalhães, P. Coutinho. 1999. «Corporativismo, judicialização da política e a “crise da justiça” em Portugal». *Revista do Ministério Público*, N.º 79, Julho-Setembro, pp. 11-28.
- Marques, Maria Manuel Leitão *et al.* 1999. «The portuguese system of civil procedure». In Zuckerman, A. A. S.. *Civil Justice in Crisis: comparative perspectives of civil justice*. Oxford. Oxford University Press, pp. 413-441.

- Marques, Maria Manuel Leitão *et al.* 2000. *O endividamento dos consumidores*. Coimbra. Almedina.
- Martins, Soveral. 1991. *A organização dos tribunais judiciais portugueses*. Coimbra: Fora do Texto, Vol. 1.
- Martins, Soveral. 1991a. *A organização dos tribunais judiciais portugueses*. Coimbra: Fora do Texto, Vol. 2.
- Maximiano, A. R. 1989. «Intervenções processuais: MP e processo penal» in *Revista do Sindicato do Ministério Público*. Lisboa. S/ número, pp. 73-144.
- Merton, Robert. 1970. *Teoria e estrutura social*. São Paulo. Mestre Ju.
- McMichael, Philip. 1996. *Development and social change: a global perspective*. California: Thousand Oaks/Pine Forge Press.
- Ministry of Justice. 1998. *The court system in the Netherlands*. Dutch Ministry of Justice/Legal Assistance.
- Ministry of Justice. 1993. *The german judiciary act*. Documents of Politics and Society in the Federal Republic of Germany. Bonn. German Ministry of Justice.
- Ministry of Justice. 2000. *The swedish judiciary – a brief introduction*. Stockholm.
- Miranda, Jorge. 1999. «Le Conseil supérieur de la magistrature». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 257-270.
- Moreira, Vital. 1997. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra. Almedina.
- Moreira, Vital e Castro, Catarina. 2000. *Justiça administrativa em Portugal (1974-1999)*. Observatório Permanente da Justiça. Centro de Estudos Sociais. Coimbra.

- Nascimento, L. Noronha. 1997. «Independencia de los jueces y asociacionismo: la experiencia portuguesa». *Jueces Para la Democracia*, Marzo, n.º 28, pp. 100-109.
- Nascimento, L. Noronha. 2003. *O Conselho Superior da Magistratura no seus 25 anos de existência*. www.ao.pt. Fevereiro de 2003.
- Navarrete, Antonio Lorca. 1993. *Organización judicial española y principios rectores del proceso español*. Madrid. Editorial Dykinson.
- Niemeijer, Bert e Baas, Nike. 1999. *Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht*. WODC Onderzoeksnotities, nr. 3. Ministry of Justice. The Hague.
- Niemeijer, Bert. 2000. *Judicial organization in the Netherlands: innovation under pressure*. Law and Society Annual Meeting. Miami. Draft.
- Nolasco, Carlos. 1999. *Dos pontapés na bola aos pontapés no direito: para um entendimento do direito do desporto*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Nunes, João Arriscado. 1996. «Fronteiras, hibridismo e mediatização: os novos territórios da cultura», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 45, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, pp. 35-71.
- OCDE. 1996. *Public Sector Corruption: an international survey of prevention measures*.
- Palacio, Germán. 1997. «Resolución alternativa de conflictos: la nueva cara de la política judicial?» in Ángel, J., Santos, B. S. *et al* (org.). *Conflicto y contexto*. Colombia: Instituto SER de Investigaciones, pp. 17-38.
- Pastor, Santos. 1993. *!Ah de la justicia! Política judicial y economía*. Madrid. Editorial Civitas.
- Pech, Jean-Pierre. 1999. «Les fonctions du conseil supérieur de la magistrature». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la*

- magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 208-234.
- Pedroso, João *et al.* 1998. *A justiça de menores: as crianças entre o risco e o crime*. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra. Centro de Estudos Sociais.
- Pedroso, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo. 2001. *Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada)*. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Pedroso, João; Gomes, Conceição; Dias, João Paulo; Almeida, Jorge; Trincão, Catarina. 2002. *Os tribunais e o território: um contributo para o debate sobre a reforma da organização judiciária em Portugal*. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Perelman, Chaim. 1998. *Lógica jurídica*. São Paulo. Martim Fontes.
- Pizzorusso, Alessandro. 1999. «Les fondements constitutionnels de “autogouvernement” de la magistrature». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 235-250.
- Pureza, José Manuel. 1997. *Tribunais, Natureza e Sociedade: o direito de ambiente em Portugal*. Lisboa. Centro de Estudos Judiciários.
- Pureza, José Manuel. 1998. *O património comum da humanidade: rumo a um direito internacional da solidariedade?*. Porto. Afrontamento.
- Quivy, Raymond; Campenhout, Luc Van. 1992. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa. Gradiva.
- Reis, José. 1992. *Os espaços da indústria: a regulação económica e o desenvolvimento local numa sociedade semiperiférica*. Porto: Afrontamento.

- Reis, Pena dos. 1999. «Os tribunais e a realidade fugitiva». Revista do Ministério Público, N.º 80, Outubro-Dezembro, pp. 75-82.
- Reis, Pena dos. 1999. «O sentido da oportunidade». Revista do Ministério Público, N.º 80, Outubro-Dezembro, pp. 187-190.
- Renoux, Thierry (dir.). 1999. *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française.
- Robert, Denis. 1996. *La justice ou le chaos*. Paris. Éditions Stock.
- Rocha, José de A. 1993. «Independência do juiz e estrutura do judiciário» in Carvalho, Amílton (org.). Revista de Direito Alternativo. São Paulo: Editora Académica, pp. 137-149.
- Rodrigues, Cunha. 1995. «Sobre o modelo de hierarquia na organização do Ministério Público». Revista do Ministério Público, N.º 62, Abril-Junho, pp. 11-31.
- Rodrigues, Cunha. 1999a. *Lugares do direito*. Coimbra. Coimbra Editora.
- Rodrigues, Cunha. 1999b. *Comunicar e julgar*. Coimbra. Minerva.
- Rodrigues, Cunha. 1999c. *Em nome do povo*. Coimbra. Coimbra Editora.
- Ruivo, Fernando. 1981. «Aparelho judicial, Estado e legitimação». Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 6, pp. 113-139.
- Ruivo, Fernando. 1986. «A magistratura num período de crise do Estado: 1969-1974». Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 18/19/20, pp. 343-372.
- Salas, Denis. 1998. *Le tiers pouvoir – vers une autre justice*. Paris: Hachette.
- Santos, Almeida. 1998. «O Ministério Público num Estado de Direito democrático». Revista do Ministério Público, N.º 76, Outubro-Dezembro, pp. 9-24.

- Santos, Boaventura de Sousa. 1980. *O discurso e o poder – ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1982a. «A participação popular na administração da justiça no Estado capitalista». *A participação popular na administração da justiça*. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Lisboa. Livros Horizonte, pp. 83-98.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1982b. «O Direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 10, pp. 9-40.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1985. «On modes of production of law and social power». *International Journal of Sociology*, n.º 13, pp. 299-336.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1988. *Um discurso sobre as ciências*. Porto. Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1989. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Porto. Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1990. *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.). 1993. *Portugal: um retrato singular*. 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. 1995. *Toward a new common sense*. London. Routledge.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1996a. «A queda do Angelus Novus: para além da equação moderna entre raízes e opções», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 45, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, pp. 5-34.

- Santos, B. S., Pedroso, J., Marques, M. M. L., Ferreira, P. 1996b. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas – o caso português*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1997. «Por uma concepção multicultural dos direitos humanos», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 48, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, pp. 11-32.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1998a. *La Globalización del Derecho: los Nuevos caminos de la regulación y de la emancipación*. Colômbia: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1998b. *Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. Lisboa. Gradiva.
- Santos, Boaventura de Sousa e Gomes, Conceição. 1998c. *Macao: O Pequeníssimo Dragão*. Porto: Afrontamento / Fundação Oriente.
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição *et al.* 1998d. *Porquê tão lentos? Três casos especiais de morosidade na administração da justiça*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça/Centro de Estudos Sociais..
- Santos, Boaventura de Sousa. 1999a. «Porque é tão difícil construir uma teoria crítica?». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 54, pp. 197-215.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1999b. «The GATT of law and democracy». *Oñati Papers 7*. Oñati: International Institute for the Sociology of Law, pp. 49-86.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1999c. «A crise (interna ou externa) dos tribunais». *A justiça em Portugal*. Lisboa. Conselho Económico e Social, pp. 183-196.

- Santos, Boaventura de Sousa. 2000a. «Que formação para os magistrados nos dias de hoje?». Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. *Que formação para os magistrados hoje?*. Lisboa, pp. 25-44.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2000b. *A crítica da razão indolente*. Porto. Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (coord.). 2001. *As alterações processuais intercalares de 2000 – As medidas legislativas de simplificação nos processos civil e penal, custas judiciais e apoio judiciário*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça/Centro de Estudos Sociais..
- Santos, Boaventura de Sousa. 2002. *Toward a New Legal Common Sense*. London. Routledge.
- Shapiro, Martin. 1981. *Courts: a comparative and political analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Silva, Augusto Santos; Pinto, José Madureira (orgs.). 1986. *Metodologia das ciências sociais*. Porto. Afrontamento.
- Soares, Manuel Ramos. 2003. *Conselho Superior da Magistratura – vinte e cinco anos*. Boletim Informativo do Conselho Superior da Magistratura. Janeiro, 9-22.
- Toharia, José Juan. 1975. *El juez español – un análisis sociológico*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Toharia, José Juan. 1989. «El juez español: quince años después». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 3, Madrid, pp. 345-585.
- Torres, Mário Jorge. 1999. «Os problemas do consumo e do ambiente e as novas vertentes de cidadania nos tribunais». *A Justiça em Portugal*. Lisboa. Conselho Económico e Social, pp. 113-128.
- Turcey, Valéry. 1997. *Le prince et ses juges*. Paris. Plon.

- Turone, Giuliano. 1995. «O problema da coordenação entre vários organismos do Ministério Público em Itália». *Revista do Ministério Público*. Lisboa. N.º 62, pp. 33-46.
- 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.
- Varaut, Jean-Marc. 1998. *Mission de réflexion et de propositions en vue de l'élaboration d'un code des professions judiciaires et juridiques*. Paris: La Documentation Française.
- Voermans, Wim. 1999. *Councils for the judiciary in EU countries*. European Commission/TAIEX. Tilburg University/Schoordijk Institute.
- Volcansek, Mary. 1996. *Judicial misconduct: a cross-national comparison*. Gainesville: University Press of Florida.
- Wallerstein, Immanuel. 1974. *O sistema mundial moderno*. Porto: Afrontamento.
- Wallerstein, Immanuel. 1979. *The capitalist world-economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zaffaroni, E. Raúl. 1996. «Estrutura e funcionamento do judiciário na Argentina» in *Justiça: promessa e realidade*. Associação dos Magistrados Brasileiros. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, pp. 109-124.
- Zagrebel'sky, Vladimiro. 1999. «Le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 251-256.
- Zuckerman, Adrian (org.). 1999. *Civil justice in crisis*. Oxford. Oxford University Press.

Moradas na Internet (consultadas até Julho de 2000)

- American Bar Association. <http://www.abanet.org/>
- Associação Sindical dos Juizes Portugueses. <http://www.cidadevirtual.pt/asjp/>
- Centro de Estudos Judiciários. <http://www.cej.pt/>
- Consejo General del Poder Judicial. <http://www.cgpi.es/>
- Conselho de Europa. <http://www.coe.int/>
- Conselho Superior de Magistratura. <http://www.cidadevirtual.pt/csmagistratura/>
- Consiglio Superiore della Magistratura.
<http://www.giustizia.it/documentazione/index.htm>
- Courts Service irlandês. <http://www.courts.ie/Home.nsf/LookupPageLink/home>
- Departamento de Justiça, Igualdade e Reforma Legal.
<http://www.irlgov.ie/justice/default.htm>
- Direcção-Geral da Justiça e dos Assuntos Internos da Comissão Europeia.
http://europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/index_pt.htm
- Direcção-Geral dos Serviços de Informática do Ministério da Justiça.
<http://www.dgsi.pt/>
- Domstolsstyrelsen. National Courts Administration dinamarquês.
<http://www.domstol.dk/domstolsstyrelsen/index.htm>
- Domstolsväsendet. National Courts Administration sueco. <http://www.dom.se/>
- Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.
<http://www.gep.mj.pt>
- MEDEL: Associação de Magistrados Europeus Para a Democracia e a Liberdade. www.cidadevirtual.pt/asjp/medel/medel/html
- Ministério da Justiça belga. <http://just.fgov.be/>
- Ministério da Justiça francês. <http://www.justice.gouv.fr/indexmaj.htm>
- Ministério da Justiça espanhol. www.mju.es
- Ministério da Justiça dinamarquês. <http://www.jm.dk/>
- Ministério da Justiça italiano. <http://www.giustizia.it/>
- Ministério da Justiça português. <http://www.mj.gov.pt/>
- Ordem dos Advogados. <http://www.oa.pt/>
- Procuradoria-Geral da República. <http://www.pgr.pt/>
- Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. <http://www.smmp.pt/>
- Supremo Tribunal de Justiça. <http://www.cidadevirtual.pt/stj/>

- Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. <http://europa.eu.int/cj/index.htm>
- Tribunal de Relação de Évora. <http://www.tre.pt/>
- Tribunal de Relação de Lisboa. <http://www.trl.pt/>
- Tribunal de Relação do Porto. <http://www.come.to/trp.pt/>
- Unión Progresista de Fiscales espanhol. <http://www.upfiscales.com/>
- Union Syndicale des Magistrats francês. <http://juripole.u-nancy.fr:80/USM/>

Imprensa Consultada

- Diário de Notícias, entre Junho de Junho de 1998 e Julho de 2000.
- Expresso, entre Junho de Junho de 1998 e Julho de 2000.
- Forum Justitiae – Direito e Sociedade. Vários números.
- Público, entre Junho de Junho de 1998 e Julho de 2000.
- Revista da Ordem dos Advogados. Vários números.
- Vida Judiciária. Vários números.
- Visão. Vários números.

Outras Fontes

- Associação Sindical dos Juízes Portugueses. Boletins sindicais.
- Conselho Superior do Ministério Público. Boletins informativos.
- Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Boletins sindicais.
- Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça. Estatísticas.
- Procuradoria-Geral da República. Relatórios anuais.