

---

JOÃO PAULO DIAS

Centro de Estudos Sociais e Observatório Permanente da Justiça Portuguesa

## O «mundo» dos magistrados: a avaliação profissional e a disciplina<sup>1</sup>

87

---

Estuda-se o desempenho do Conselho Superior de Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público, órgãos de gestão e avaliação, respectivamente, dos juizes e dos magistrados do Ministério Público. A sua importância e, ao mesmo tempo, opacidade tem mantido estes órgãos longe de qualquer controlo público.

Através da análise de vários indicadores e de entrevistas a actores judiciais, analisa-se o modo como os referidos Conselhos avaliam e aplicam o poder disciplinar aos magistrados, tendo ainda em consideração as tensões existentes entre o poder político e o poder judicial derivadas da sua composição e competências.

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). Este súbito protagonismo da justiça e dos tribunais ultrapassa, no entanto, a simples fronteira geográfica dos Estados-nação para se tornar um sintoma da transição paradigmática entre a modernidade e a pós-modernidade defendida por vários autores (Santos, 1995, 2000).

Este novo fenómeno ou, como alguns preferem dizer, esta maior visibilidade dos tribunais catapultou todos os seus actores internos para um novo patamar de importância (Santos, 1999a, 1999b). Mesmo não sendo, por vezes, um protagonismo procurado, a actual importância dos tribunais

### 1. Introdução

---

<sup>1</sup> Este texto é fruto da investigação realizada, no âmbito da tese de mestrado em Sociologia na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, sob a orientação de Boaventura de Sousa Santos, intitulada «Organização judiciária e controlo interno: o papel dos Conselhos Superiores em Portugal» e financiada pelo programa PRAXIS XXI (BM/15125/98) da Fundação para a Ciência e Tecnologia. Os nossos agradecimentos ao espírito crítico de João Pedroso na elaboração deste artigo.

torna incontornável a sua adaptação às novas exigências e às novas expectativas entretanto construídas no imaginário dos cidadãos. Por outro lado, a transformação dos modernos sistemas democráticos representativos, e do prestígio dos seus protagonistas, tem vindo a transferir a legitimidade democrática destes para os tribunais (Rodrigues, 1999a, 1999b, 1999c).

O facto de os poderes executivo e legislativo serem cada vez mais voláteis tem igualmente 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, contribua para a própria credibilidade dos sistemas democráticos. Isto é, os tribunais, que sempre foram das instituições que mais se opuseram à transformação social,<sup>2</sup> são hoje vistas com uma das últimas instituições capazes de adoptar uma posição de garantia dos direitos de cidadania conquistados nos últimos séculos, mesmo contra a oposição dos tribunais de então (Santos *et al.*, 1996: 19).

Os magistrados, no geral, são os protagonistas mais visíveis desta nova conjuntura. O seu papel também tem vindo a ser repensado face às recentes transformações societais. Mas se o seu passado foi bastante estável e discreto, o futuro promete ser incerto e conflituoso. A constante críspação 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 do direito, 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 que interferiram neste processo de cisão: a desvalorização sócio-profissional e simbólica dos magistrados ocorrida nas últimas décadas; e a judicialização da política, por força, não da acção dos magistrados, mas do aumento dos conflitos entre políticos. Embora a desvalorização sócio-profissional tenha sido um pouco invertida, a imposição de julgar estes conflitos desfez as alianças e

---

<sup>2</sup> Carlos Cárcova refere que o direito tem sancionado formas de distribuição desigual de bens e de poder, formas que costumam aparecer *naturalizadas* no discurso social hegemónico (1998: 9).

obrigou os magistrados a entrar no meio das lutas políticas. Ao decidirem, tornam-se alvo dos condenados que contestam a sua imparcialidade e legitimidade. Desta forma, entram num processo de politização da justiça em que os tribunais 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 das relações interpessoais ou de grupo (Santos *et al.*, 1996: 20). Como afirma Garapon,

«uma carreira brilhante de juiz não se realiza – ou realiza-se muito raramente – na jurisdição, mas sim 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 juizes 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 profissional dos magistrados 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, 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 eficazes para garantir a isenção e qualidade dos seus membros (Vasconcelos, 1996). Mas como estes mecanismos, se não forem usados devidamente, podem interferir com a independência dos magistrados, a fronteira é sempre ténue e problemática. No entanto, a ausência destes mecanismos, ou o seu não funcionamento ou desempenho corporativo, tem gerado polémicas gravemente lesivas, não só do seu pres-

tígio, como também da legitimidade da função que desempenham. E nada interfere mais numa profissão do que o descrédito que se constrói à sua volta.

O estudo dos órgãos de controlo interno das magistraturas a que procedi decorre deste clima de relativa exposição mediática da justiça e dos tribunais. Deste modo, a proposta de reflexão que lanço aqui implica uma opção metodológica que não deixa de considerar, tal como realçam Santos *et al.* (1996: 21), «as questões da periodização, do desempenho judicial de rotina ou massa, e dos factores sociais, económicos, políticos e culturais que condicionam historicamente o âmbito e a natureza da judicialização da conflitualidade interindividual e social num dado país ou momento histórico». E é nesta perspectiva que se insere a presente investigação, funcionando como uma peça que procura ajudar a compreender o *puzzle* que é o sistema judicial português (Ferreira e Pedroso, 1999).

A realização da presente investigação, relativa ao funcionamento e desempenho dos órgãos de gestão e controlo interno das magistraturas, tem como objectivo, por um lado, a análise dos dados provenientes das suas actividades e, por outro, a sua interpretação e contextualização com recurso a entrevistas de actores privilegiados. A presente pesquisa tem como objecto os desempenhos do Conselho Superior de Magistratura (CSM) e do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), no período posterior à mudança de sistema político ocorrido após o 25 de Abril de 1974. Como a primeira Constituição da República 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 ao período entre 1977 e 1999.

A compreensão deste artigo exige, no entanto, que expunhamos previamente algumas considerações quanto à obtenção dos dados apresentados, nomeadamente: 1) a dificuldade em recolher dados fiáveis, especialmente, da primeira década analisada; 2) a ambiguidade de certos dados, particularmente no tocante ao exercício da acção disciplinar; 3) a dificuldade em apurar, no capítulo disciplinar e das inspecções, o ano exacto para contabilizar a acção; 4) a inexistência de alguns dados estatísticos, para todos os anos analisados; 5) o risco de ilusão estatística derivado do facto de contarem individualmente as reuniões dos Conselhos marcadas para dias seguintes ou quando respeitam ao Plenário e ao Conselho Permanente/Secção Disciplinar; 6) e a ocorrência de várias



amnistias neste período. Assim, a hipótese de trabalho que me orientará é a seguinte: a actividade dos Conselhos Superiores tem demonstrado uma eficácia e credibilidade 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, ao deficiente funcionamento organizacional e profissional.<sup>3</sup> Entendo por espírito corporativo a prevalência de acções tendentes à protecção e defesa dos interesses dos magistrados enquanto grupo profissional em detrimento do interesse público.

Em Portugal, no período de consolidação de um Estado democrático, em 1974, e da conseqüente redefinição do sistema judicial, optou-se por um modelo de dois Conselhos Superiores: o CSM como órgão de «autogoverno» dos juizes e o CSMP como órgão de avaliação e disciplina dos magistrados do Ministério Público.<sup>5</sup> A sua composição, no entanto, tem sofrido alterações nos últimos vinte e cinco anos, de acordo com as tendências de reforma que privilegiam uma maior participação dos magistrados ou, no oposto, que defendem uma maior participação do político no seu funcionamento.

As competências do CSM previstas na lei são<sup>6</sup>: nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, avaliar e exercer a acção disciplinar sobre os juizes; emitir pareceres sobre leis na área judicial; propor medidas legislativas; alterar a distribuição de processos em tribunais; e estabelecer prioridades no processamento de causas nos tribunais (Estatuto dos Magistrados Judiciais, Lei n.º 143/99, de 31 de Agosto).

## **2. Composição e competências dos Conselhos: os magistrados e os «laicos»<sup>4</sup>**

---

<sup>3</sup> Foram realizadas oito entrevistas a membros e ex-membros dos Conselhos Superiores (garantindo que fossem quatro por cada Conselho e, dentro destes, que um fosse não magistrado). As citações de entrevistas são identificadas pelo mesmo número que utilizei na dissertação de mestrado. Não são referidos outros dados relativos aos entrevistados para não comprometer a sua identidade.

<sup>4</sup> A designação de «laico» refere-se, quer no CSM, quer no CSMP, aos membros não magistrados, designados ou eleitos pelos órgãos políticos.

<sup>5</sup> Para uma discussão sobre as formas de governo possíveis (auto-regulação, hetero-regulação, etc.) em órgãos de controlo e fiscalização ver Vital Moreira (1997), Thierry Renoux (1999) e Wim Voermans (1999), entre outros.

<sup>6</sup> O CSM é presidido pelo presidente do Supremo Tribunal de Justiça (por inerência), por um juiz-conselheiro, dois juizes-desembargadores e quatro juizes de direito (eleitos pelos seus pares). Existem ainda sete juristas designados pela Assembleia da República e dois outros pelo presidente da República.

O Plenário é composto por todos os membros e é onde se abordam os principais assuntos e problemas. Ao Conselho Permanente, com uma composição mais reduzida, compete o exercício das acções referentes à disciplina, avaliação e gestão dos magistrados.<sup>7</sup> 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 previsto na lei, exercem funções a tempo inteiro, junto do CSM, quatro dos juizes eleitos pelos seus pares.

A composição do CSM obedece a três regras: uma maioria de membros designados pelos órgãos de soberania eleitos por sufrágio popular (Presidência da República e Assembleia da República); uma predominância de magistrados, derivada do facto de serem juizes a executarem as principais tarefas; e a entrega da presidência do CSM ao presidente do STJ, reforçando a posição dos juizes e evitando qualquer tipo de conflitualidade. A última revisão constitucional, em 1997, veio possibilitar, pela primeira vez, que o CSM seja composto por uma maioria de não magistrados, rompendo com a tradição anterior, integrando-se na tendência de maior controlo político do seu desempenho. Esta recente alteração, que liberta o presidente da República de nomear obrigatoriamente um juiz (abrindo a possibilidade de o CSM ser composto maioritariamente por membros «laicos») 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».

O governo do Ministério Público, por seu lado, 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

---

<sup>7</sup> Este órgão é composto pelo presidente do CSM, pelo vice-presidente, por um juiz-desembargador, por dois juizes de direito, por dois membros dos designados pela Assembleia da República e por um dos membros nomeados pelo presidente da República.

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» (Cluny, 1994: 48-49).

O CSMP possui basicamente as mesmas competências que o CSM, com as limitações decorrentes de se inserir no seio da Procuradoria-Geral da República, sejam as de carácter genérico, organizacional e/ou disciplinar e de gestão de carreiras (Estatuto do Ministério Público, Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto).<sup>8</sup> O funcionamento deste órgão divide-se também por dois mecanismos: o Plenário e a Secção Disciplinar.<sup>9</sup>

A análise da evolução da composição e das competências do CSMP permite 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 a natureza do CSMP ao CSM, embora persistam as restrições decorrentes da sua manutenção no seio da Procuradoria-Geral da República. 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. Existem, neste sentido, três desníveis evidentes na sua composição: 1) a predominância de magistrados do MP; 2) uma forte representação de membros do MP em posições de superioridade hierárquica a exercerem o cargo por inerência; 3) e uma baixa representatividade de membros «laicos» representando os órgãos políticos.

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 frequen-

---

<sup>8</sup> O CSMP é composto pelo procurador-geral da República (por inerência), pelos quatro procuradores-gerais-distritais, por um procurador-geral-adjunto, por dois procuradores da República e por quatro procuradores-adjuntos (estes últimos sete são eleitos entre os seus pares). São ainda nomeados cinco juristas pela Assembleia da República e dois pelo ministro da Justiça.

<sup>9</sup> Este órgão é composto pelo procurador-geral da República, um procurador-geral-distrital, dois procuradores da República e dois procuradores-adjuntos e ainda por três membros dos designados pela Assembleia da República e um dos nomeados pelo ministro da Justiça.

temente no mesmo dia, sendo a Secção Disciplinar deslocada para uma fase posterior às reuniões do Plenário, facto que tem gerado bastantes adiamentos.

O facto de os Conselhos serem compostos por membros «laicos» e por magistrados tem gerado tensões decorrentes da legitimidade para o exercício de funções e das práticas corporativas, frequentemente escondidas atrás da prerrogativa da independência judicial. As alterações à composição dos Conselhos têm oscilado entre ataques e reforços à independência judicial, consoante o protagonismo judicial entra mais ou menos no campo da luta política. Justificam-se estas mudanças com as práticas corporativas e o laxismo existente no seio dos Conselhos Superiores, misturando questões que deviam, à partida, estar separadas. A independência confunde-se, assim, com a legitimidade e o corporativismo judicial (Santos *et al.*, 1996: 33).

94

### **3. O funcionamento dos Conselhos: as reuniões e os bloqueios**

O número de reuniões e o seu modo de funcionamento são indicadores do desempenho dos Conselhos. A variação de reuniões por ano não permite detectar um padrão de referência. Assim, a variação vai, em relação ao CSM, das 21 em 1987 às 40 em 1994. Quanto ao CSMP, o número de reuniões varia entre as 6 em 1992 e as 21, curiosamente, em 1977 e em 1997.<sup>10</sup>

A média de reuniões anuais apuradas no período analisado diz-nos que o CSM realiza mais do dobro das reuniões (30,2) do que o CSMP (13,7), pois quer nas reuniões do Plenário, quer nas reuniões do Conselho Permanente (Secção Disciplinar do CSMP), o número médio é bastante superior. Numa perspectiva evolutiva, parece haver uma ligeira tendência, no CSM, para o aumento do número de reuniões do Conselho Permanente e menos do Plenário, assumindo assim os seus membros – em especial os quatro juízes que se encontram a tempo inteiro – uma função mais executiva. No que respeita ao CSMP, embora haja algumas discrepâncias ao longo dos tempos, regista-se um ligeiro acréscimo de reuniões plenárias, enquanto a Secção Disciplinar se mantém estável.

<sup>10</sup> Não foi possível completar na totalidade os dados referentes ao ano de 1980 e de 1988. Deste modo, as médias são calculadas tendo em consideração um período de 21 anos, e não de 23 como para o CSM. Esta situação repete-se para os pontos 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 contraditória.

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)

Acho francamente pouco. [...] O Conselho tem agora uma nova competência que não vinha na anterior LOMP [...] 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. (Ent. 8 – Magistrado do MP)

O número de processos a analisar, de avaliação profissional ou de matéria disciplinar suscita a ideia de que o número de reuniões dos Conselhos Superiores é inferior às necessidades, tendo ainda em consideração que existe um conjunto variado de outras competências legais.

Basta imaginar que para cada uma das sessões distribuem-se resmas de papel. [...] Só os membros magistrados os conseguem ler minimamente. (Ent. 3 – Juiz)

Existem, contudo, alguns obstáculos a um aumento da sua frequência. O primeiro respeita à consensual indisponibilidade dos membros «laicos».<sup>11</sup>

Mas há aqui um problema que estamos agora a procurar resolver e que é seguinte: os membros laicos não são magistrados. [...] São advogados ou professores de direito. [...] Isto significa que não podem estar a tempo inteiro no Conselho [...] que não relatam os processos. [...] É um trabalho de responsabilidade e é muito trabalho. (Ent. 1 – Não Magistrado)

---

<sup>11</sup> A presença numa reunião do CSMP permitiu-me, de facto, comprovar esta afirmação, verificando-se uma intervenção desequilibrada entre membros «laicos» e magistrados (quer pela frequente ausência daqueles, quer pela especificidade dos assuntos tratados). Esta discrepância verifica-se igualmente na preparação dos trabalhos para a reunião, com os magistrados a assegurarem a maior parte das tarefas, situação que lhes permite controlar com maior «legitimidade» os trabalhos.

O CSM, embora tenha actualmente instalações autónomas e condignas, mantém algumas limitações no seu funcionamento, nomeadamente a variedade de tarefas, a falta de profissionalização e os poucos recursos financeiros e materiais de que dispõe.

O Conselho precisa de ser dimensionado, com a criação de vários departamentos, de modo a dar o apoio necessário aos vogais. [...] O CSM que é o órgão de gestão de tantos juizes, não tem lá ninguém ligado à gestão. [...] Quando nós falamos para fora dizem que isto é um problema de corporativismo, mas o CSM não tem dinheiro, não tem meios nenhuns, por isso não pode fazer nada. (Ent. 3 – Juiz)

Os problemas apontados ao funcionamento do CSMP são igualmente preocupantes, não diferindo muito dos analisados anteriormente para o CSM. Varia, no entanto, um factor bastante importante: os processos são distribuídos, em regra, de forma equitativa por todos os membros. Realce-se que apenas nos últimos anos passou a existir um membro a tempo inteiro que, posteriormente, passou apenas a assessorar o CSMP.

Mas, voltando às limitações dos «laicos», verifica-se que a sua disponibilidade é ainda menor quando são «afogados» com processos de avaliação profissional.

É um trabalho muito pesado. Ver um processo demora muito tempo, são horas! [...] No CSMP, 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... (Ent. 5 – Não Magistrado)

Nós estamos a falar em centenas de processos de inspecção, bastante volumosos que obrigam à extracção de milhares de fotocópias, porque vai ao visto simultâneo de toda a gente. [...] Relativamente a uma pessoa externa à magistratura [...] a tendência natural é ler a última página, as conclusões. [...] E às vezes a proposta não corresponde às conclusões. (Ent. 8 – Magistrado do MP)

Questão sensível é a da responsabilização dos membros dos Conselhos Superiores, em especial dos «laicos». O seu alheamento e a não prestação de contas aos órgãos que os nomearam sugerem algumas críticas.

Assim, acaba por não haver nenhuma responsabilização desses membros pela gestão [...] que lhes passa 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)

No tocante às estruturas de apoio ao funcionamento do CSMP, levantam-se as seguintes questões: a falta de secretariado autónomo para as funções correntes e a não profissionalização dos membros que o compõem.

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». (Ent. 8 – Magistrado do MP)

Basta haver dois ou três projectos legislativos e fica completamente entupido. [...] Julgo que seria útil haver outras profissões. Era interessante, ao nível de decisão de cúpula, existirem membros que não fossem juristas. (Ent. 6 – Magistrado do MP)

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 hierarquizado e complexo.

Detectam-se, assim, nos Conselhos deficiências de organização e de afectação de tempo para as tarefas mais importantes, falta de profissionalização do seu funcionamento, em particular no CSMP, e a desadequação das actuais estruturas face às necessidades actuais. O desconhecimento do funcionamento dos Conselhos origina, com frequência, críticas de opacidade, as quais se devem, como vimos, a razões de natureza diversa. Exige-se, por conseguinte, um novo modelo de organização dos Conselhos mais eficiente e profissional, com mais membros a tempo inteiro e de experiências profissionais diversificadas.

O volume de classificações atribuídas pelos Conselhos Superiores é, igualmente, um indicador de actividade dos mesmos. O número de juizes avaliados pelo CSM varia entre as 150 classificações de 1989 e as 492 de 1993 (valor que representava cerca de 62% do universo de juizes abrangido pelas inspecções). Quanto ao número de magistrados classificados anualmente pelo CSMP, verificamos igualmente uma discrepância entre, por exemplo, as 46 classificações de 1982

#### **4. As inspecções ao desempenho profissional**

e 1983 e as 287 de 1993. No ano de 1999, o CSM classificou 377 juizes e o CSMP atribuiu notas a 232 magistrados do Ministério Público

No total de 23 anos foram atribuídas, no CSM, 5652 classificações, ou seja, uma média anual de 245,7. Durante os 21 anos analisados para o CSMP foram classificados 2484 magistrados, isto é, cerca de 119 por ano. Esta situação explica-se, em parte, pela diferença entre o número de inspectores, uma vez que o número de magistrados abrangidos não difere muito, com a excepção dos primeiros anos analisados. No entanto, se considerarmos apenas os últimos três anos, verificamos que a média de processos anual classificados por inspector é muito maior no caso dos juizes do que nos magistrados do MP (22,1 nos juizes contra os 13,9 no MP).

A percentagem de magistrados avaliados por ano demonstra a discrepância já assinalada. Em relação ao CSM, a percentagem de juizes classificados vai dos 19,8% de 1989 aos 62,5% registados em 1993. Quanto ao CSMP, verifica-se uma variação entre os 7,9% de 1985 e os 32,1% e 36,2%, respectivamente de 1993 e 1977. A evolução do número e da percentagem de classificações anuais permite detectar, para o CSM, um período de ruptura que ocorreu a partir do ano de 1990, com um acréscimo substancial de juizes avaliados. No caso do CSMP, não se constata nenhuma mudança significativa na passagem da década de 80 para a de 90, sendo os valores bastante irregulares. Regista-se, contudo, para o CSMP uma ligeira subida nos três últimos anos analisados, embora esta não seja muito vincada.

Os dados demonstram que o número de inspecções tem aumentado significativamente, em particular no CSM. A discrepância verificada poderá estar relacionada com vários factores<sup>12</sup>: 1) a alteração do número de juizes e de magistrados do MP; 2) o aumento do número de inspectores, seja no CSM ou no CSMP<sup>13</sup>; 3) as modificações introduzidas nos regulamentos de inspecções; 4) a alteração dos períodos que medeiam entre cada inspecção, que passaram de três para

---

<sup>12</sup> Esta análise teve em consideração a evolução do número de magistrados e de inspectores, bem como a percentagem de magistrados classificados por ano e por inspector.

<sup>13</sup> Existiam, em 1999, 20 e 15 inspectores, respectivamente do CSM e do CSMP, num universo de 1022 Juizes de Direito (primeira instância) e 1041 magistrados do MP (Procuradores e Procuradores-Adjuntos) abrangidos pelas inspecções (Gabinete de Estudos e Planeamento, 2000).



quatro anos; 5) a evolução dos Conselhos Superiores e das suas estruturas de apoio; 6) a descoincidência da atribuição de classificações com o ano em que se realizaram as inspecções, visto andarem, com frequência, com algum atraso; 7) e o facto de o período comparável em relação à percentagem de magistrados classificados se situar entre 1990 e 1999.<sup>14</sup>

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. Os valores registados para o CSMP em 1993 podem 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. Como a classificação é um dos critérios para as colocações e promoções, tem havido uma maior urgência para acelerar os processos, especialmente 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 classificação.

A questão da inspecção de magistrados tem suscitado uma grande discussão, com os argumentos a situarem-se em três posições: a defesa do actual sistema de inspecção, com a manutenção da sua influência nas promoções<sup>15</sup>; a defesa de um sistema de inspecções, mas sem atribuição de classificação,<sup>16</sup> retirando-se a sua influência na progressão na carreira; e a defesa do fim das inspecções dos magistrados, por se considerar um procedimento desnecessário. No entanto, outros aspectos, relacionados com a natureza e objectivos das inspecções são frequentemente referenciados nesta polémica discussão: o controlo da morosidade pro-

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Como refere um entrevistado: «Considero que, no fundo, e com todas a vicissitudes que a questão tem, as inspecções ainda são a melhor maneira de apreciar os juizes.» (Ent. 2 – Juiz).

<sup>16</sup> Argumento defendido, por exemplo, por Pedroso e Gomes (2001) no seu relatório sobre a formação de magistrados.

cessual, a detecção dos problemas de funcionamento dos tribunais, a utilidade para a melhoria do desempenho do magistrado e do próprio tribunal, para além do eventual controlo sobre o desempenho dos magistrados.

A análise do número de inspecções permite concluir que o seu crescimento não tem acompanhado o debate sobre a responsabilização dos magistrados e a eficácia dos tribunais, contribuindo unicamente para a manutenção do sistema de progressão na carreira através da atribuição de classificações, como veremos no ponto seguinte.

## 5. As classificações dos magistrados

As classificações resultantes das inspecções ao desempenho profissional dos magistrados são, no geral, bastante 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 (*mediocre*). No caso de ser atribuída uma classificação de *mediocre* 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. O *suficiente* é considerado como um aviso ao desempenho do magistrado. O *bom* é atribuído, normalmente, nas primeiras inspecções dos magistrados em início de carreira (presumindo-se inclusive como nota-regra para os casos de ausência de classificação). Quanto ao *bom com distinção* e ao *muito bom*, a sua utilização está frequentemente relacionada com as promoções ou colocações dos magistrados, sendo reservadas a magistrados com pelo menos sete a dez anos de serviço, em média.<sup>17</sup>

Apura-se da análise dos resultados que das 5652 e 2494 classificações atribuídas, respectivamente, a juízes e magistrados do MP, cerca de metade corresponde a *bom com distinção* ou *muito bom* (49% para os juízes e 53,5% para os magistrados do MP). Se, nos primeiros anos, estes valores poucas vezes foram alcançados, a partir de 1984, nos juízes e 1982 nos magistrados do MP mantiveram-se, quase sempre,

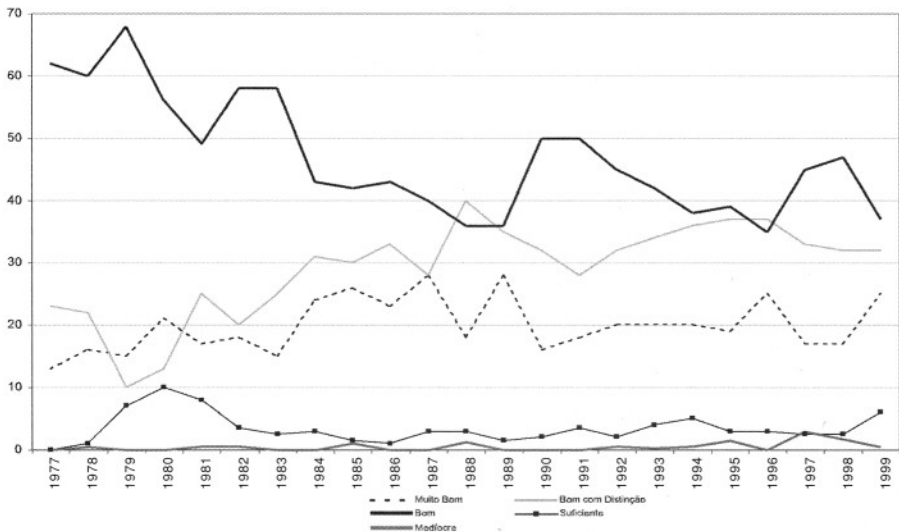
<sup>17</sup> Ver as indicações no Regulamento das Inspecções Judiciais do CSM e no Boletim n.º 18 do CSMP (Dezembro de 1997).

nos 50% ou mais. O valor mais alto atingido nos juizes, somando estas duas categorias, foi de 63% em 1989.

O Gráfico 1 permite então verificar que a curva ascendente do *bom com distinção* está quase a ultrapassar a curva descendente do *bom*. Por seu lado, o *muito bom* denota uma evolução relativamente estável, enquanto o *suficiente* e o *mediocre* parecem querer ganhar valores mais significativos nos últimos anos, embora seja um movimento algo tímido. Esta evolução poderá estar interligada com a maior pressão mediática que se abateu sobre os juizes nos últimos anos, e em particular sobre a actuação do CSM, exigindo uma maior responsabilização dos magistrados pelos seus desempenhos negativos.<sup>18</sup>

As classificações relativas ao MP têm sido, em regra, mais elevadas do que as verificadas com os juizes. O valor mais alto registou-se em 1986, com 74% dos magistrados classificados a terem *muito bom* ou *bom com distinção*, enquanto no último ano analisado esse valor atingiu os 69%. Esta análise sugere que as críticas que referem a sobrevalorização das classificações poderão ter algum fundamento, em especial no MP.

Gráfico 1 — Classificações Atribuídas a Juizes de Direito (%)

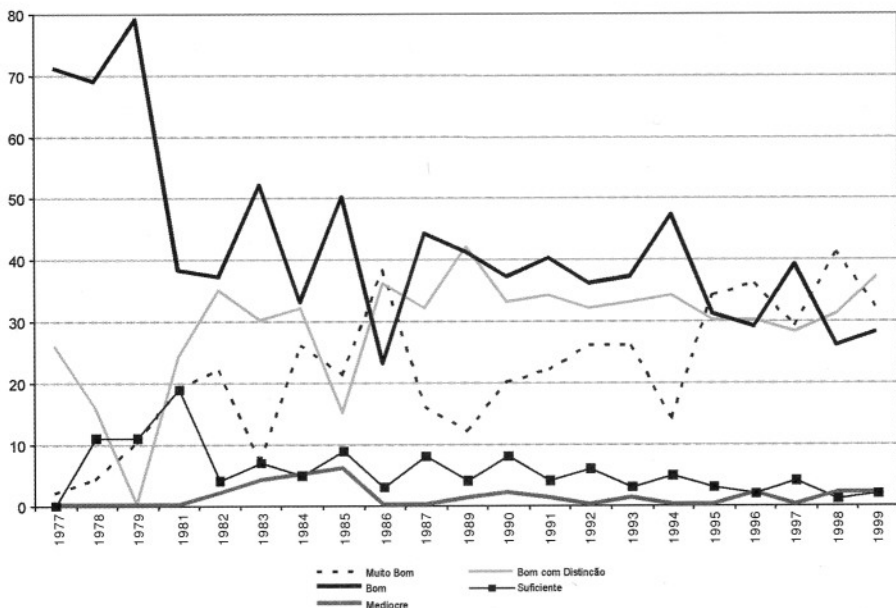


FONTE: Conselho Superior de Magistratura.

<sup>18</sup> Veja-se, por exemplo, a polémica que suscitou a prescrição do caso Aquaparque e que originou a instauração de um inquérito ao juiz titular do processo.

A nota mais atribuída é, contudo, o *bom*. Os juizes atingiram uma média anual de 47% de *bons*, enquanto os magistrados do MP registaram apenas 40,7%, uma vez que têm um número superior de notas mais altas. Em relação às notas mais baixas, os valores têm sido algo residuais. Neste aspecto, e contrariando os dados anteriores, aos magistrados do MP tem sido atribuído anualmente um maior número de notas negativas (4,9% de *suficientes* e 1% de *mediocres*) relativamente aos juizes (3% de *suficientes* e 0,5% de *mediocres*). Contudo, como pode constatar-se pelo Gráfico 2, os valores do *suficiente* têm baixado lentamente e os do *mediocre* mantiveram-se estáveis. Os valores superiores, por seu lado, registam curvas distintas: o  *muito bom* sobe com grande relevância, o *bom com distinção* sobe ligeiramente e depois estabiliza e o *bom* regista uma queda progressiva.

Gráfico 2 — Classificações Atribuídas a Magistrados do MP (%)



FONTE: Conselho Superior do Ministério Público.

Os últimos três anos mantêm a tendência de sobrevalorização das classificações, para ambos os Conselhos,

embora com ritmos distintos. Também em ambos os Conselhos se verifica, no ano de 1999, um grande acréscimo de classificações atribuídas, relativamente aos anos anteriores, facto que poderá estar relacionado com a aprovação da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro). Esta lei veio criar novos lugares e reorganizar outros, originando os maiores movimentos de magistrados registados até ao momento, visto que implicou igualmente um grande número de promoções.

O CSM não registou nenhum *mediocre* em 12 dos 23 anos abrangidos (contabilizam-se 33 no período), tendo o CSMP, por seu lado, registado 25 *mediocres*, para um período de 21 anos (em 11 dos anos não houve nenhum registo). No entanto, embora estes dados indiciem, no geral, a inexistência de magistrados incompetentes, houve um acréscimo recente no grau de exigência, em especial na actividade do CSM. Destacam-se assim, no CSM, os anos de 1997, com 10 *mediocres*, e de 1999, com 22 *suficientes*.

A tabela seguinte exhibe uma síntese dos critérios que estão na base dos processos de inspecção e de classificação do desempenho dos magistrados. 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.

As opiniões a respeito deste tema divergem bastante, havendo quem considere que o sistema funciona, mas também quem ache 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.

A primeira questão a surgir com acuidade é a dos critérios utilizados, em particular a carga de subjectividade que estes detêm.

Porque o que se verifica é que, muitas vezes, a classificação do juiz depende do critério subjectivo do inspector. [...] 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». (Ent. 1 – Não Magistrado)

O empolamento das notas acaba por estar já imbuído no funcionamento do sistema de inspecções, por questões

Tabela 1 — Regulamentos de Inspeções do CSM e do CSMP

Competências	Conselho Superior da Magistratura	Conselho Superior do Ministério Público
<i>Mandato dos inspectores</i>	Não tem	3 anos
<i>Distribuição das inspeções</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>Inspeções ordinárias</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conhecer os serviços (quadros, movimento, habitação)</li> <li>– Recolher informações sobre o funcionamento dos serviços</li> <li>– Apontar carências</li> <li>– Informação sobre os serviços dos magistrados</li> </ul>	Igual ao CSM
<i>Inspeções extraordinárias</i>	Por iniciativa do CSM por: <ul style="list-style-type: none"> <li>– desactualização da classificação</li> <li>– requerimento dos interessados</li> <li>– opção do CSM</li> </ul>	Por iniciativa do PGR ou por proposta do CSMP por: <ul style="list-style-type: none"> <li>– desactualização da classificação</li> <li>– opção do PGR ou proposta do CSMP</li> </ul>
<i>Crítérios gerais de avaliação</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Resultados de inspeções e informações anteriores do CSM</li> <li>– Circunstancias relacionadas com o exercício de funções (volume, condições, acumulação, etc.)</li> <li>– Registo disciplinar e outros</li> <li>– Estatísticas e conferência de processos</li> <li>– Instalações</li> <li>– Exame de processos, livros e papéis, findos e pendentes</li> <li>– 10 trabalhos escolhidos pelo inspeccionado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Informações da PGR sobre o serviços e processo de inspecção anterior</li> <li>– Registo disciplinar e outros</li> <li>– Informações dos superiores</li> <li>– Exame de processos, livros e papéis, findos e pendentes</li> <li>– Estatísticas e conferência de processos</li> <li>– Tesouraria e contabilidade</li> <li>– Instalações</li> <li>– 10 trabalhos escolhidos pelo inspeccionado</li> </ul>
<i>Crítérios específicos de avaliação</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Capacidade para exercício da função:</b> idoneidade cívica, independência, isenção e dignidade de conduta, relacionamento com operadores judiciais e cidadãos, compreensão de situações concretas</li> <li>– <b>Preparação técnica:</b> categoria intelectual, apreensão de situações jurídicas, nível jurídico, fundamentação e argumentação</li> <li>– <b>Adaptação ao serviço:</b> bom senso, assiduidade, método, zelo, dedicação, produtividade, direcção do tribunal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Capacidade para exercício da função:</b> idoneidade cívica, independência, isenção e dignidade de conduta, integração e compreensão do meio, relacionamento com operadores judiciais e cidadãos, bom senso</li> <li>– <b>Preparação técnica:</b> categoria intelectual, desempenho em audiência, recolha e interpretação de material fáctico, nível jurídico, trabalhos jurídicos publicados</li> <li>– <b>Adaptação ao serviço:</b> dificuldade e volume de serviço, condições de trabalho, produtividade, zelo, assiduidade e dedicação</li> <li>– <b>Funções de chefia:</b> qualidades de chefia, eficiência de coordenação e nível de intervenção processual</li> <li>– <b>Apreciação das decisões:</b> senso prático/jurídico, fundamentação</li> <li>– <b>Condições de trabalho:</b> instalações, funcionários, número de juizes, polícia criminal</li> </ul>

que vão do conformismo dos inspectores à permeabilidade perante as pressões dos *lobbies*.

Aquilo funciona assim. O inspector vem-me inspecionar. Já tenho dois Bons com Distinção, com 10 ou 12 anos e o serviço em dia. 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». [...] 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 juizes que mais trabalham, na minha perspectiva, são os mais prejudicados na carreira: são os juizes da província. [...] Esta forma de funcionamento das inspecções é extremamente aleatória. [...] Ninguém quer mexer nisto, porque há muitos interesses. (Ent. 3 – Juiz)

105

Relativamente ao facto de cada inspector possuir um modelo próprio, utilizando-o, apenas com ligeiras alterações, para todos os juizes inspecionados, as reacções foram claras, corroborando a análise dos relatórios que sintetizamos mais à frente.

Salvo raras excepções, acho que o mérito do magistrado [...] raramente corresponde ao valor real. [...] 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. [...] Alguns dos inspectores, para não dizer todos, têm uma «choca» no computador para cada uma das notas que eles entendem que devem 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)

A sobrevalorização das classificações é um dos temas mais polémicos e mediáticos. Um dos principais problemas é a «institucionalização» da progressão de notas a par com a progressão na carreira, que os inspectores assimilaram. Como o CSM é controlado, maioritariamente por magistrados com vários anos de experiência, a inversão destas práticas é particularmente difícil.

A magistratura convenceu-se que a progressão na carreira é natural. [...] Infelizmente, encontro esta sobrevalorização. E eu estou desiludido com o Conselho porque pensava que a minha presença iria inverter esta tendência. [...] 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. [...] Vê-se um relatório e a única diferença que se encontra são os nomes deles, o resto é tudo igual. E são todos Muito Bons. [...] 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. (Ent. 3 – Juiz)

Vejamos agora a situação do CSMP. Além da questão da subjectividade dos relatórios, coloca-se o dilema quantidade/qualidade. Neste caso, perante a primazia que se tem dado à produtividade dos magistrados, coloca-se a questão da introdução de outros profissionais neste processo de avaliação como forma de superar estas limitações, caminhando-se no sentido de uma maior objectividade e isenção.

Depois entramos num dilema que é sentido, não só pelos inspectores, mas também pelo próprio Conselho. [...] 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. [...] 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 advêm das conclusões que são tiradas, e às vezes não são baseadas em nada de objectivo. [...] Talvez fizesse sentido a entrada de outros saberes e formações. (Ent. 6 – Magistrado do MP)

Outro tema importante na avaliação de magistrados do MP é o da selecção das notas e os critérios a utilizar.

O facto de haver tantas notas boas tem a ver com o facto do sistema não ter sentido. [...] Os próprios inspectores também já entram nessa classificação. [...] As classificações são importantes por causa dos movimentos e das promoções. Este sistema está-se a negar a si mesmo. [...] O magistrado pode ser muito bom e os serviços funcionarem muito mal. [...] Quais foram os magistrados que tinham Medíocre? Foram aqueles que tinham o serviço completamente de pantanas, e já não era só incompetência. [...] Depois, será que isso tem a ver com uma auto-complacência das auto-avaliações? [...] 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. [...] Aí entra um outro critério: o da subida gradual na car-



reira. [...] Qualquer pessoa é muito boa, e alguns talvez não se justificassem se fosse o critério de excelência. Por isso é que isto é o critério da normalização. (Ent. 6 – Magistrado do MP)

Existem ainda outros aspectos importantes que não podem ser analisados através de números, nomeadamente os critérios utilizados pelos inspectores. 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 vêm definidas nos regulamentos, servem não só para apreciar o mérito dos magistrados, mas também para averiguar sobre o funcionamento dos tribunais e as condições existentes, incluindo os quadros de pessoal, o movimento processual, as instalações e as habitações dos magistrados.

Em relação aos relatórios dos inspectores, e a partir da análise do teor das entrevistas e do conteúdo de uma amostra de relatórios de inspecção do CSM e do CSMP, foi possível retirar sinteticamente as seguintes ideias<sup>19</sup>: a) cada inspector adopta uma estrutura-base para os seus relatórios, em que os conteúdos se repetem de forma excessiva; b) existe uma excessiva diferença entre os relatórios apresentados pelos inspectores, quer ao nível da informação inserida, quer mesmo no que respeita à fundamentação; c) os critérios valorizados por cada inspector diferem bastante, havendo uns que privilegiam os dados quantitativos (a maioria) e outros que equilibram com informações qualitativas, para além de avaliarem as pendências e os atrasos processuais; d) constata-se que as relações pessoais também são utilizadas como argumento dos inspectores, fazendo alusões ao passado e ao percurso dos magistrados inspeccionados «conhecidos»; e) e persiste uma excessiva preocupação com a progressão de notas ao longo das carreiras dos magistrados através da inclusão no relatório das notas anteriores, do realce dado ao tempo de funções e da terminologia usada na justificação da nota proposta.

A atribuição das classificações implica ter em consideração, pelo menos, três aspectos distintos: 1) a sobrevalorização generalizada das classificações; 2) a atribuição

---

<sup>19</sup> Foram analisados 36 relatórios de inspecção, 29 de juizes e 7 de magistrados do Ministério Público, efectuados durante o período de 1996-1999, e recolhidos aleatoriamente. Esta amostra não pode ser considerada como suficiente para retirar conclusões efectivas, mas apenas como indiciadora e exemplificadora dos procedimentos utilizados.

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.

A avaliação dos magistrados regista assim algumas deficiências. Entre os problemas detectados, destaco: a inexistência de critérios de inspecção minimamente harmonizados, com a prevalência de relatórios «normalizados»; a tendência para atribuição de notas elevadas e de forma progressiva, sem atender à qualidade; o privilegiar em demasia dos critérios quantitativos em detrimento dos qualitativos; e a existência de notas influenciadas por «conhecimentos», quer dos inspectores quer dos membros dos Conselhos, e pela existência de *lobbies* geográficos.

Acrescente-se ainda que o facto de as funções da inspecção irem além da mera avaliação do trabalho do magistrado 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.<sup>20</sup>

## 6. Os inquéritos e processos disciplinares

Os inquéritos, sindicâncias e processos disciplinares integram-se no quadro de 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 provem os ilícitos, são tarefas atribuídas aos inspectores. Estes processos são, posteriormente, analisados pelo Conselho Permanente e pela Secção Disciplinar.

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, normalmente, primeiro existe um inquérito para averiguar eventuais faltas disciplinares e, posteriormente, caso se prove, instaura-se um processo disciplinar (estas duas acções podem ocorrer em anos distintos, embora sejam referentes aos mesmos factos). A interposição de recursos, o adiamento do assunto nas sessões e a necessidade de novas informações

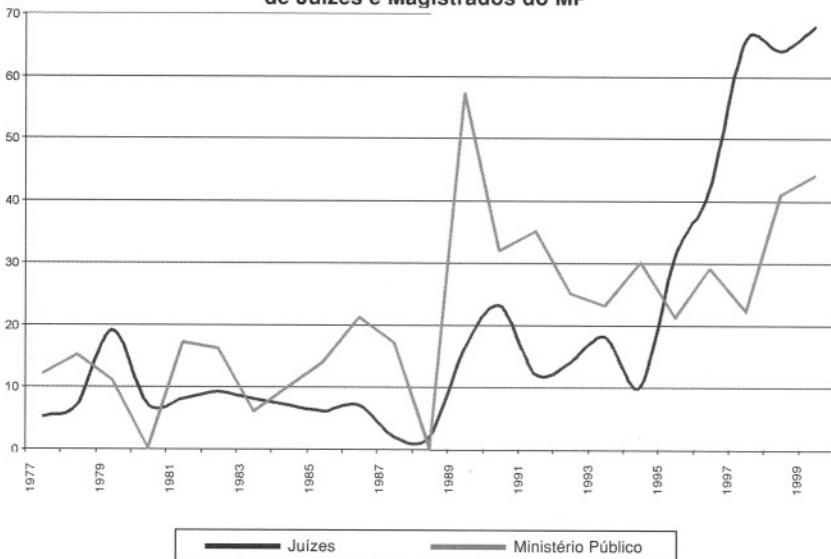
---

<sup>20</sup> 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 ser arquivado nas prateleiras.

para completar os dossiers 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, pressupondo que todos os restantes casos foram arquivados, seja por falta de motivação disciplinar, por efeito de amnistias ou por prescrição, entre outras razões possíveis.

Atendendo ao período aqui analisado, no CSM, verifica-se uma especial progressão a partir de 1989. Até então, com a excepção de 1979, os números nunca ultrapassaram anualmente os 10 casos disciplinares (inquéritos ou processos disciplinares), demonstrando uma quase inexistência de acção disciplinar entre 1977 e 1989. Depois dessa data, os casos foram sempre superiores a 10 inquéritos ou processos disciplinares anuais. Se tivermos em consideração a média de casos anuais no período analisado (19,6), constatamos que os números atingidos a partir de 1995 duplicam e triplicam esse mesmo valor. O último ano considerado (1999) foi, inclusive, o mais «indisciplinado», com um valor final de 68 ocorrências.

**Gráfico 3 — Total de Inquéritos e Processos Disciplinares de Juizes e Magistrados do MP**



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 processos disciplinares (499 do CSMP para 451 do CSM). Três anotações se exigem então: 1) a existência de um maior número de juizes não parece ser factor influente; 2) o facto de o CSM ter mais inspectores também não parece influenciar as estatísticas, ao 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 101 no CSMP, contra 196 no CSM). Esta diferença manifesta-se em quase todos os anos, bastando comparar a média anual dos processos disciplinares (a do CSM é quase o dobro da do CSMP – 8,5 para 4,8). Isto é, embora haja maior actividade disciplinar no CSMP, é no CSM que ela vai mais longe. No entanto, apenas a comparação das medidas disciplinares aplicadas permitirá aferir das verdadeiras consequências do exercício da acção disciplinar.

Pese embora os discursos oficiais apontarem para uma maior e mais criteriosa fiscalização do desempenho profissional e disciplinar dos magistrados, os dados disponíveis sugerem a manutenção de uma relativa estabilidade, salvo o período de transição que se regista no ano de 1988: antes de 1988, apenas uma vez se ultrapassaram as 20 ocorrências, porém, a partir deste ano, os valores raramente se situam abaixo. Surpreendentes são os dados para o próprio ano de 1988 no CSM, com a existência de apenas dois inquéritos.

A análise do número de inquéritos e processos disciplinares/sindicâncias instaurados anualmente permite chegar à mesma conclusão dos pontos anteriores: a inexistência de um padrão regular. Todavia, é possível verificar igualmente que, enquanto o número de magistrados vai aumentando, o número de inquéritos e processos disciplinares/sindicâncias mantém-se relativamente estável, tendo em consideração, contudo, os dois períodos detectados. Esta evolução é apenas contrariada nos últimos anos, em que se verifica um aumento significativo, principalmente no número de inquéritos. Os últimos quatro anos, em especial no CSM, demonstram um crescimento da actividade disciplinar, contribuindo ainda mais para um congestionar dos serviços de inspecção.

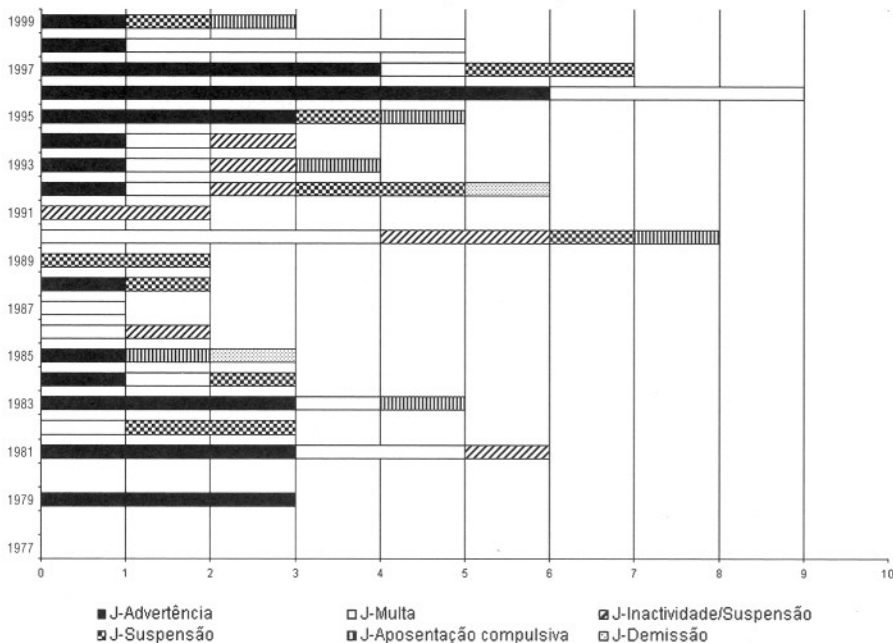
Este aumento poderá relacionar-se com diferentes factores: a) uma maior mediação da justiça e dos seus actores; b) um maior rigor no exercício da acção disciplinar, ten-

tando contrariar as críticas de corporativismo e laxismo; c) um maior número de denúncias e queixas provenientes, quer dos cidadãos, quer dos actores judiciais envolvidos; d) e um melhor funcionamento dos serviços de inspecção. Mesmo assim, e perante um crescimento absoluto do número de magistrados, não se regista o correspondente aumento relativo do controlo disciplinar, ou seja, os Conselhos mantêm um padrão de funcionamento burocrático que impede um expressivo reforço do controlo profissional e disciplinar.

Ao comparar o número de inquéritos e processos instaurados com as medidas disciplinares aplicadas, verificamos que o CSMP tem sido muito mais actuante do que o CSM, eventualmente devido à existência de uma estrutura hierarquizada que exerce um maior controlo sobre os magistrados. Os gráficos seguintes mostram que o CSM decidiu aplicar 82 medidas disciplinares (36,7% foram advertências), enquanto o CSMP

## 7. As medidas disciplinares

Gráfico 4 — Medidas Disciplinares Aplicadas a Juízes



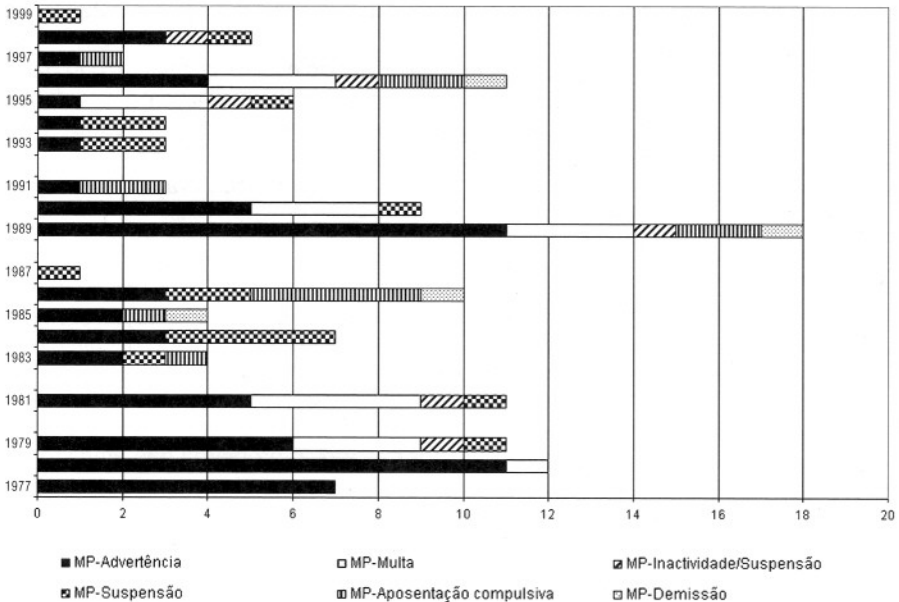
aplicou 128 (mais de metade foram advertências – 52,3%). O CSM regista apenas uma taxa de acção disciplinar na ordem dos 18,2%, subindo para os 24,5% no caso do CSMP. Estes dados devem ser analisados tendo em consideração o número de magistrados referente a cada uma das magistraturas, sendo superior, como verificámos atrás, o universo de sindicáveis do CSM. Logo, havendo menos magistrados do MP, a proporção de penas aplicadas nesta magistratura é maior, facto que revela um maior índice de actuação.

A evolução 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 e 1996, no que respeita ao CSMP, onde se verificou a aplicação de mais de 10 penas por ano. O CSM nunca registou nenhum ano com mais de 10 penas, tendo atingido as 9 em 1996. Contrariando o gráfico do ponto anterior, em que os números indicavam uma maior incidência de processos, constata-se que esses valores não se concretizam em medidas disciplinares. Nos últimos três anos verifica-se, inclusive, uma diminuição no número de medidas disciplinares, ao contrário do que acontece com o número de inquéritos e processos disciplinares. 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 6,1 sanções, no CSM é de 3,6.

Ao olhar em detalhe para as medidas aplicadas neste período, apuramos que a maioria se ficou apenas pela advertência, seja para o CSM (36,7%) ou para o CSMP (52,3%). Segue-se, para ambos, a pena de multa (26,8% no CSM e 15,6% no CSMP) e a de suspensão (15,9% no CSM e 14,1% no CSMP). Conclui-se que, neste lapso de tempo (23 anos para o CSM e 21 anos para o CSMP), foram aplicadas 210 sanções ou medidas disciplinares, pelos dois Conselhos Superiores, mas apenas 25 resultaram na aposentação compulsiva ou demissão dos respectivos magistrados.

Após a análise dos dados relativos às medidas disciplinares aplicadas, convém anotar alguns aspectos que poderão influir na sua compreensão. Em primeiro lugar, as sucessivas leis de amnistia aprovadas desde 1974, que têm um impacto significativo no arquivamento, quer dos inquéritos ou processos disciplinares, quer das medidas disciplinares. 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 cir-

Gráfico 5 — Medidas Disciplinares Aplicadas a Magistrados do MP



FONTE: Conselho Superior do Ministério Público.

cunscreeve a esse mesmo ano, podendo abranger os actos ocorridos nos anos anteriores. 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.<sup>21</sup> Em segundo lugar, anotaremos que a classificação de *mediocre* no desempenho profissional de um magistrado determina, por lei, a abertura de um inquérito e, eventualmente, um processo disciplinar. Em terceiro lugar, as alterações legislativas dos estatutos e leis orgânicas, que contribuem por vezes para uma diminuição das actividades dos Conselhos Superiores. Tal

<sup>21</sup> As leis de amnistia que foram publicadas pretenderam «limpar» do ordenamento jurídico penal ou disciplinar público os casos de menor gravidade, geralmente considerados de bagatelas. Assim, o grande impacto das amnistias foi o arquivamento dos processos considerados de pequena gravidade ou que iriam ser apenas punidos com advertência ou multa.

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).

A opinião sobre a efectividade do exercício da acção disciplinar, segundo os entrevistados, nem sempre é coincidente. Mais uma vez, dividiremos os contributos, começando pelo CSM. O membro não magistrado começa por referir que após a sua entrada verificou que o espírito corporativista diminuiu bastante.

No CSM 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. (Ent. 1 – Não Magistrado)

Um juiz levanta, por sua vez, o problema das amnistias e do excesso de garantismo, que reduzem a capacidade operativa do CSM.

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 acções, naturalmente o Conselho não tem nada a ver com isso, só tem que cumprir a lei. A segunda é que a nível disciplinar funcionam as regras da prova. [...] Se houvesse limites ao excesso de garantismo, talvez as coisas funcionassem com mais eficiência. Agora, se o juiz tem direito a requerer e a recorrer... [...]. (Ent. 2 – Juiz)

Contudo, a opinião de um outro juiz é contundente em relação às práticas corporativas do CSM, realçando, não só a pouca actuação disciplinar, mas também as limitações decorrentes do cumprimento dos regulamentos existentes, que acusa serem pouco claros e objectivos.

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. [...] Na parte relacionada com os deveres dos juizes, limita-se a um ou dois artigos, não fazendo referência aos deveres deontológicos. [...] Acontece que a parte relativa à infracção disciplinar é um alcapão, onde cabe tudo e onde não cabe nada. [...] Temos uma definição do que é a matéria disciplinar que é uma vergonha. [...] Mesmo que o Conselho queira exercer a efectiva acção disciplinar, se os interessados recorrerem, por norma, as



deliberações são anuladas. [...] Os impedimentos transmitem 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 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)

As opiniões emitidas em relação ao CSMP também não foram consensuais. Existe uma diferença relativamente às opiniões relativas ao CSM: nenhum dos entrevistados reconhece directamente haver uma acção disciplinar pouco actuante, preferindo outras justificações, como sejam o pouco tempo para o trabalho da Secção Disciplinar, o elevado número de processos, as amnistias, os regulamentos existentes e os direitos de defesa ou excesso de garantias. No entanto, subjazem aos seus discursos algumas críticas ao funcionamento da acção disciplinar e algum reconhecimento de práticas corporativas.

Muitas vezes ouço falar nesse corporativismo e laxismo. Eu não tenho nada essa ideia no contexto do CSMP. Aliás, 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. Penso é que estas amnistias sucessivas deram cabo da disciplina! É que são muitas! [...] Os casos mais graves interpõem recurso e mantêm-se anos e anos a exercer. Isso é mau em termos de disciplina. (Ent. 5 – Não Magistrado)  
A Secção Disciplinar não se tem reunido ou reúne muito a correr. [...] A publicação dos fundamentos jurídicos das decisões era importante. (Ent. 6 – Magistrado do MP)

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. [...] 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)

As penas têm de se adequar à realidade dos factos, que estão previstas no Estatuto; e depois há a questão da suspensão provisória do exercício de funções. (Ent. 8 – Magistrado do MP)

Estas opiniões, além de confirmarem, no geral, os dados apresentados, apresentam visões distintas da qualidade e eficácia do exercício da acção disciplinar por parte dos Conselhos. Identificam algumas das dificuldades que os dados não permitem ler, uma vez que se referem às questões processuais e instrumentais 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.

No entanto, é visível que, perante um número razoável de processos disciplinares, em especial a partir de 1989, não existe um número minimamente correspondente de medidas disciplinares aplicadas. E as amnistias não permitem explicar essa discrepância, optando eu antes pela constatação da existência de um espírito corporativista ao nível disciplinar que facilita o arquivamento dos processos e a aplicação de penas leves que, em regra, têm sido abrangidas pelas amnistias. A maior relevância das penas em meados da década de 90 pode significar apenas uma resposta a uma maior exposição mediática do tema da responsabilização dos magistrados e do funcionamento dos Conselhos, de que não sabemos a sequência.

## 8. Conclusões

Os Conselhos Superiores têm demonstrado uma eficácia reduzida, em especial na avaliação dos magistrados e no exercício da acção disciplinar. A falta de meios humanos, materiais e financeiros suficientes ou de uma estrutura adequada para o desempenho da missão e, ainda, a indisponibilidade dos membros não magistrados são factores que limitam bastante o seu desempenho.

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 «laicos», no sentido de uma participação mais activa tem criado conflitos evitáveis entre o poder judicial e os poderes políticos. Deste modo, o funcionamento destes órgãos em moldes amadorísticos, tal como referiu um entrevistado, faz sentir a necessidade de um modelo mais profissional, onde os membros exerçam funções a tempo inteiro (incluindo profissionais com outras experiências) e as inerências sejam reduzidas ou eliminadas.

O número de reuniões (Plenário, Permanente e Secção Disciplinar) é baixo face ao volume de trabalho, implicando a análise superficial dos assuntos ou o seu adiamento sucessivo. O tempo dedicado a cada um dos processos em análise é bastante diminuto.

Existe uma grande irregularidade na avaliação do desempenho dos magistrados, de ano para ano, mesmo manten-

do-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, visto não ser proporcional ao crescimento do número de magistrados. Apenas se verifica alguma aceleração deste procedimento quando se aproxima algum movimento ou concurso para progressão na carreira, por dependerem em parte das classificações.

As classificações dos magistrados têm vindo a ser empoladas com o passar dos anos, retirando-se a ideia de que a avaliação do desempenho profissional é de natureza predominantemente subjectiva. A progressão na carreira, em consequência da antiguidade, das relações pessoais ou de grupo e o desvirtuamento do sistema de inspecções contribuem para o referido empolamento das notas atribuídas. Por conseguinte, as classificações mais baixas reduzem-se gradualmente ao longo dos anos e adquirem uma conotação negativa, mesmo no caso da nota de *suficiente*, ao arrepio do estabelecido na lei. Este processo é igualmente um sintoma do deficiente funcionamento do sistema de inspecções, no qual colaboram inclusivamente os membros não magistrados. Neste âmbito, a análise de alguns relatórios de inspecção permitiu comprovar algum défice de rigor e objectividade, mesmo na interpretação dos vários critérios estipulados por lei, além da utilização de um modelo de inspecção harmonizado por cada inspector, comportando assim a ideia que o actual sistema de inspecções não funciona e de que urge a sua alteração.

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 processos disciplinares, todos em ascensão estatística, menos as medidas disciplinares aplicadas, que se mantêm relativamente estáveis. Para tal tem contribuído uma certa permissividade 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 aparente excesso de garantias permite o arrastar dos processos durante anos, sem suspensão de funções, até que surge uma nova amnistia. A maioria das medidas disciplinares aplicadas referem-se às penas mais leves (advertência e multa), funcionando como um primeiro aviso.

Assim, os comportamentos e os dados aqui analisados permitem-nos concluir pela existência de práticas corporativas e de um certo laxismo, em particular, no tocante à avaliação do desempenho profissional, com uma sobrevalorização generalizada de notas, e do exercício da acção disciplinar, com a aplicação de um número reduzido de penas. Embora os últimos anos pareçam querer contrariar esta tendência dos 21/23 anos analisados, em consequência da maior exposição mediática e de exigências de uma actuação mais responsável e eficaz, os resultados são ainda muito tímidos. A abertura destes órgãos e a publicitação das suas actividades e decisões são fundamentais para aumentar a sua transparência e democraticidade.

A reinvenção da prática judiciária não se limita à reformulação do papel a desempenhar pelo CSM ou pelo CSMP, nem tão-pouco se confina a um conjunto de medidas parcelares e desenquadradas de uma perspectiva global da justiça. 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 se possa democratizar (Magalhães, 1995; Santos, 1999a, 1999b). Mas a democratização exige dos Conselhos Superiores independência, responsabilidade e cultura de cidadania, contribuindo para o estímulo das alterações de comportamento necessárias a uma abertura da justiça aos cidadãos de uma forma mais transparente e descomplexada. ■

## Referências Bibliográficas

- Cárcova, Carlos María. 1998 *La opacidad del derecho*. Madrid: Editorial Trotta.
- Cluny, António. 1994 «O Ministério Público e o poder judicial», *Cadernos da Revista do Ministério Público*, 6, 37-55.
- Ferreira, António Casimiro; Pedroso, João. 1999 «Entre o passado e o futuro: Contributos para o debate sobre a Sociologia do Direito em Portugal», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 52/53, 333-361.
- Gabinete de Estudos e Planeamento. 2000 *Estatísticas da Justiça*. Lisboa: Ministério da Justiça.
- Garapon, Antoine. 1998 *O guardador de promessas: Justiça e democracia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Magalhães, Pedro Coutinho. 1995 «Democratização e independência judicial em Portugal», *Análise Social*, XXX(130), 51-90.
- Moreira, Vital. 1997 *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina.
- Pedroso, João; Gomes, Conceição (orgs.). 2001 *O recrutamento e a formação de magistrados: Uma proposta de renovação*. Coimbra: OPJ/CES.
- Renoux, Thierry (org.). 1999 *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris: La Documentation Française.
- 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.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1995 *Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. London: Routledge.
- Santos, Boaventura de Sousa *et al.* 1996 *Os tribunais nas sociedades contemporâneas – O caso português*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1999a «The GATT of Law and Democracy», *Oñati Papers*, 7, 49-86.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1999b «A crise (interna ou externa) dos tribunais», *in A justiça em Portugal*. Lisboa: Conselho Económico e Social, 183-196.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2000 *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*. Porto: Afrontamento.
- Vasconcelos, Pedro Bacelar. 1996 *Teoria geral do controlo jurídico do poder público*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Voermans, Wim. 1999 *Councils for the Judiciary in EU Countries*. European Commission/TALEX: Tilburg University/Schoordijk Institute.