

---

CONCEIÇÃO GOMES

Centro de Estudos Sociais e Observatório Permanente da Justiça Portuguesa

## A evolução da criminalidade e as reformas processuais na última década: alguns contributos<sup>1</sup>

61

Abordam-se neste artigo as consequências da actuação dos mecanismos de selecção da criminalidade no volume dos processos entrados no sistema judicial e o impacto das reformas processuais introduzidas no sistema jurídico com o objectivo de

criar mecanismos de celeridade e eficácia na administração da justiça penal. Com recurso aos indicadores estatísticos disponíveis, mostra-se, a concluir, que é ainda muito reduzido o âmbito de aplicação dessas reformas.

**A** vigência de um Estado de direito confere ao sistema jurídico penal, constituído pelas normas e pelo conjunto de instituições que as aplicam, um lugar privilegiado na definição da ordem e do controlo social. Na base do sistema jurídico-penal estão as normas penais, substantivas e processuais, que tenderão a reflectir os princípios e as estratégias políticas dominantes do controlo social, globalmente definidos pelo ordenamento jurídico estatal. Naturalmente que a vigência de um Estado de direito democrático, como é o caso do Estado português, exige ainda às normas penais, quer à sua estatuição oficial, quer à sua aplicação, não só um esforço de compatibilização com os princípios e valores socialmente dominantes e com a normatividade emergente das relações sociais pelos quais se regem os comportamentos, como também com os princípios gerais e direitos fundamentais que a ele presidem.

### 1. Introdução

---

<sup>1</sup> Este texto apoiou-se na investigação realizada, no Centro de Estudos Sociais, sobre a justiça penal no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Neste artigo privilegio uma visão sociológica da justiça penal centrada na sua dimensão processual. É complexa «a interacção entre o direito processual e a administração da justiça, por um lado, e a realidade social e económica em que operam, por outro» (Santos, 1994: 146). As normas processuais podem, por exemplo, condicionar o volume da litigiosidade nas várias fases do processo. Facilmente se compreende que a introdução de medidas como o valor mínimo para interpor uma acção cível em tribunal e o princípio da oportunidade na justiça penal alteram o volume e a estrutura da conflitualidade existente nas diferentes fases processuais. Também a introdução de formas processuais mais expeditas, a eliminação de procedimentos mais burocratizados ou de determinadas fases processuais podem diminuir a duração média dos processos e o volume das pendências e, por essa via, tornar a justiça mais acessível e mais democrática.

Dado o vasto campo de análise da dimensão processual da administração da justiça penal, quer no que respeita ao volume e à natureza da litigação, quer quanto à tramitação processual, neste artigo centrar-me-ei apenas na evolução do volume da criminalidade denunciada nas fases de inquérito e de julgamento no período de 1990-1999 (fazendo referência à problemática da criminalidade oculta) e nalgumas reformas do direito processual penal. Essas reformas, induzidas pelo crescimento do número de processos crime, foram introduzidas no sistema jurídico com o objectivo de criar mecanismos de celeridade e eficácia na administração da justiça penal, em especial na fase de inquérito, e, por essa via, contribuir para diminuir a discrepância entre a procura social e a oferta da justiça penal.

## **2. Os movimentos de reforma da justiça**

Desde os finais da década de 80 que os tribunais, em muitos países, têm adquirido crescente visibilidade social, generalizando-se, à escala global, os movimentos de reforma dos sistemas judiciais e do Estado de direito. Em todos os continentes, as agendas políticas de países tão diversos como Moçambique, Rússia, África do Sul, Colômbia, China, França, Holanda, entre muitos outros, incluem projectos de reforma da justiça. Por exemplo, o sistema judicial na Holanda encontra-se num amplo processo de reforma através da implementação do programa «Administração da Justiça para o século XXI». Os principais objectivos deste programa são

tornar a justiça mais acessível, mais próxima dos cidadãos, mais aberta à sociedade, combater a morosidade judicial, renovar as infra-estruturas judiciárias, melhorar o desempenho dos tribunais através da introdução de mecanismos integrados de gestão dos processos e dos tribunais e a criação de meios alternativos de resolução de litígios (Albers, 2000).

As reformas da administração da justiça são, em boa medida, resultado de um conjunto complexo e, por vezes, contraditório, de diferentes forças e factores sociais. O peso desse conjunto nos processos de transformação da justiça depende da realidade social e do contexto político-cultural de cada país. Por exemplo, nos países que vivem processos de transição democrática, a reforma do sistema judicial é incluída nos programas de governo por se considerar que o sucesso do processo democratizador depende de um novo paradigma do sistema judicial: mais democrático, mais sensível aos direitos e garantias fundamentais e mais eficiente. Acresce que, em especial no domínio da justiça criminal, os movimentos de direitos humanos têm constituído um factor central de influência na adopção de medidas de carácter institucional e normativo para a sua protecção.

O melhoramento do judiciário, sobretudo no que respeita à sua eficiência e eficácia, é visto também como parte de um processo mais amplo de modernização do Estado e desenvolvimento económico-social. E é também por entender que a reforma do judiciário não pode ser ignorada no processo de desenvolvimento e de reajustamento económico que o Banco Mundial tem demonstrado um crescente interesse na reforma da administração da justiça, matéria que vem incluindo nas suas políticas de intervenção regional ou nacional.

Diga-se, aliás, que, desde meados dos anos 80, as reformas da justiça converteram-se numa das componentes principais dos programas de ajuda aos países em vias de desenvolvimento por parte de instituições internacionais, como a USAID, entre outras, primeiro na América Latina, seguindo-se à Ásia, África e Europa Oriental (Santos: 2001).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Boaventura de Sousa Santos (2001: 172-179) faz uma análise da globalização dos sistemas democráticos e do direito, discutindo a crescente visibilidade e protagonismo dos tribunais e a exigência global de uma reforma dos sistemas judiciais e do Estado de direito. Cf. ainda a bibliografia aí citada.

Também em Portugal a justiça e os tribunais têm estado duplamente dominados pela ideia de crise e pelas estratégias políticas de reformas adoptadas para lhe fazer face, reformas que continuam a pressupor apenas indicadores de ordem quantitativa: pendências, morosidade e prescrições. São, sobretudo, estes os indicadores que têm impulsionado os movimentos de reforma, o que justifica, ainda que de forma breve, a sua análise.

Este artigo está, assim, dividido em duas partes. Numa primeira parte, darei conta de alguns indicadores estatísticos que permitem conhecer, em termos quantitativos, a evolução da criminalidade denunciada e a eficácia, ou a ausência dela, com que o sistema judicial a tem processado. A principal informação é-nos dada pelo número de processos entrados em cada um dos anos, e pelos processos pendentes para o ano seguinte. Farei ainda uma breve referência à duração média dos processos e ao problema das prescrições.

Na segunda parte, centrarei a minha análise nalgumas reformas processuais introduzidas no ordenamento jurídico-penal com o objectivo de tornar a justiça penal mais célere e mais eficaz, destacando as formas especiais de processo. No caso destas últimas, trata-se de reformas que visam evitar o uso indiscriminado do processo comum criando outras respostas processuais ao crescimento do volume da criminalidade. Apresentarei ainda alguns indicadores estatísticos que permitem uma primeira avaliação da implementação daquelas reformas.

### **3. Evolução dos processos crime: 1990 a 1999**

As estatísticas da justiça mostram que a procura social do sistema judicial português, globalmente considerado, tem registado um crescimento constante na última década, mantendo a tendência iniciada na década de 80. Transformações de ordem económica, social e legal induziram ao crescimento dramático do número de processos entrados nos tribunais portugueses trazendo novos problemas e exigindo novas funções ao judiciário.<sup>3</sup> A análise do movimento processual cível, no período entre 1991 e 1999, permite verificar esse crescimento quanto à justiça cível. Em 1990, tinham entrado no sistema 203 331 processos e uma década depois,

<sup>3</sup> Sobre os factores que influenciaram o nível e a natureza da litigação em Portugal, ver Santos *et al.*, 1996.

em 1999, o número de processos entrados foi superior ao dobro: 458 255.<sup>4</sup>

Igual tendência de crescimento é registada no domínio da justiça penal. Factores económico-sociais conduziram a fenómenos de criminalização (caso dos cheques sem provisão, consumo e tráfico de droga e condutas rodoviárias) e ao aumento da chamada criminalidade «urbana» (furtos e roubos) associada ao consumo de droga, levando ao crescimento em flecha do volume da criminalidade. A este crescimento quantitativo da criminalidade, exponencialmente iniciado no princípio da década de 80, seguiu-se, nos anos mais recentes, uma transformação qualitativa dominada por dois tipos de criminalidade: a chamada criminalidade complexa,<sup>5</sup> porque cometida com sofisticados recursos financeiros e administrativos por indivíduos política ou economicamente muito poderosos cada vez mais de dimensão internacional, e uma criminalidade urbana constituída por delitos contra a propriedade, que se distingue pelo uso da violência e está relacionada com graves problemas sociais, como o consumo de droga e a exclusão social de certos grupos da população.

Apesar do aumento dramático do número de processos crime no sistema judicial, é muito significativa a sua discrepância nas diferentes fases processuais. Para uma melhor compreensão daquela discrepância faz sentido que se refira, de forma breve, a cronologia das principais fases de um processo crime comum, desde a prática de um crime até à decisão judicial final em 1.<sup>a</sup> instância. São três os momentos

---

<sup>4</sup> As estatísticas da justiça e os estudos efectuados no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa mostram que é elevada a selectividade da procura judicial, que se concentra em litígios de baixa intensidade dominados pelas acções de dívidas. Tomando como referência o ano de 1999, as acções de dívida representam 66% de todos os processos cíveis findos nesse ano, constituindo a maioria dos demandantes pessoas colectivas associadas a grandes grupos económicos, como as redes telefónicas, os chamados litigantes frequentes. O que significa que as capacidades do sistema judicial concentram-se em casos em que não existe um verdadeiro conflito e com um número muito reduzido de litigantes. Significa ainda que as pessoas individuais, excluídas do sistema, estão a subsidiar, ainda que por via indirecta, a litigação de grandes empresas.

<sup>5</sup> A análise das transformações qualitativas da criminalidade e o modo como a justiça portuguesa a elas tem respondido não cabe neste artigo. Contudo, as avaliações conhecidas, designadamente os estudos elaborados no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa e alguns levantamentos levados a cabo pela imprensa permitem considerar que a ineficácia da justiça penal tem-se feito sentir com especial incidência no tratamento da criminalidade complexa.

decisivos, a saber: denúncia/auto de notícia, acusação/pro-núncia e julgamento.

O processo judicial inicia-se sempre com a abertura do inquérito em resultado da notícia de um crime. O inquérito, que é obrigatoriamente aberto sempre que há uma denúncia ou o conhecimento directo pelas autoridades (no caso dos crimes públicos) da prática de certo ilícito criminal,<sup>6</sup> é a fase normal de investigação de um crime tendo em vista a decisão de acusação ou não pelo Ministério Público (MP).<sup>7</sup>

A instrução é uma fase facultativa que pode ser accionada desde que verificados alguns condicionalismos.<sup>8</sup> Pode ser requerida pelo arguido ou pela vítima e é dirigida por um juiz de instrução. O juiz de instrução pode pronunciar o arguido confirmando a acusação do Ministério Público ou acusando-o, caso o Ministério Público o não tenha feito, ou, contrariando a acusação, mandar arquivar os autos. Só os processos crimes que são acusados ou pronunciados transitam para a fase de julgamento.

A actuação, em cada uma daquelas fases, de vários mecanismos de selecção da criminalidade leva ao chamado «efeito-de-funil» e à existência de grandes desajustamentos no volume e na estrutura da criminalidade denunciada e julgada.

Mas o primeiro e, quiçá, principal desajustamento verifica-se antes da introdução do conflito no sistema judicial, isto é, antes da denúncia. Estamos, pois, no domínio da criminalidade oculta que os estudos indicam ser muito superior à criminalidade denunciada.

### 3.1. A criminalidade oculta

É no momento da denúncia que se decide a relação entre a criminalidade real e a criminalidade conhecida ou registada. A criminalidade que não é oficialmente registada

<sup>6</sup> De acordo com o disposto no artigo 262º n.º2 do Código de Processo Penal (CPP) «ressalvadas as excepções previstas neste Código, a notícia de um crime dá sempre lugar à abertura de um inquérito». As excepções a que alude o Código dizem respeito aos crimes vulgarmente designados por semi-públicos e particulares em que o exercício da acção penal está dependente de queixa para os primeiros e de acusação particular para os segundos.

<sup>7</sup> O inquérito compreende «o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher provas, em ordem à decisão sobre a acusação» (cf. artigo 262º do Código de Processo Penal).

<sup>8</sup> Cf. artigo 287º do CPP. Nos crimes mais complexos, a abertura de instrução é, em regra, requerida. À sua abertura são apontados, com frequência, objectivos meramente dilatatórios.

constitui a chamada «criminalidade oculta» ou «cifras negras do crime». Não se conhecendo a criminalidade oculta, é difícil estabelecer o volume e a estrutura da criminalidade real, bem como apurar a sua representatividade social.<sup>9</sup>

De entre as várias técnicas conhecidas para a aproximação à criminalidade real<sup>10</sup> destacamos os *inquéritos de vitimização* através dos quais se pretende conhecer da experiência das pessoas como vítimas de um crime, com o objectivo de identificar o volume da criminalidade, os tipos de crime onde se concentram as «cifras negras» e as razões da sua ocultação. Em Portugal, são conhecidos os «Inquéritos de Vitimização» do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, publicados em 1993 e 1995 (Almeida, 1993; Almeida e Alão, 1995). Contudo, também estes inquéritos sofrem de limitações várias na aproximação à criminalidade real, designadamente as que resultam da auto-selecção da informação pelas próprias vítimas por medo de represálias ou por solidariedade para com o autor do crime, caso dos crimes sexuais e de violência doméstica, e da não representação pessoal de determinadas condutas como ilícitas (por exemplo os crimes informáticos). Há ainda determinados tipos de crime que não são identificáveis neste tipo de inquéritos, como é o caso dos chamados crimes sem vítima de que são exemplo os crimes em que está em causa o interesse público e os designados crimes de *colarinho branco*.<sup>11</sup>

Os estudos apontam ainda os incómodos, a burocracia, a longa duração do processo e a ineficácia da justiça como factores desmotivadores da denúncia de um crime e que tendem a desencadear uma reacção de passividade nas vítimas, em especial nos casos da pequena e média criminalidade.

Estamos, portanto, perante uma não possibilidade de conhecer com exactidão o volume e a estrutura da criminalidade real. Como diz Maria Rosa Almeida «os eventos crimi-

---

<sup>9</sup> Segundo Dias e Andrade (1992: 132), começou por se entender que a criminalidade conhecida reproduziria a estrutura da criminalidade real, o que permitiria, a partir das estatísticas criminais, «fazer extrapolações em relação à criminalidade real». Contudo, «hoje encaram-se as coisas com maior ceticismo. Há razões para crer que, mais do que uma cópia da criminalidade real, a criminalidade estatística é o resultado de um complexo processo de refração entre ambas, existindo um profundo desajustamento, tanto *qualitativo* como *quantitativo*».

<sup>10</sup> Sobre este assunto, ver Dias e Andrade (1992: 130-143).

<sup>11</sup> Sobre as razões da não denúncia, ver Almeida, 1995: 29-32.

nais escapam a toda a possibilidade de figuração exacta. Não os podemos conhecer senão em algumas das suas manifestações e sempre com o auxílio de um sistema de interpretação e de reconstrução do real» (1995: 9).

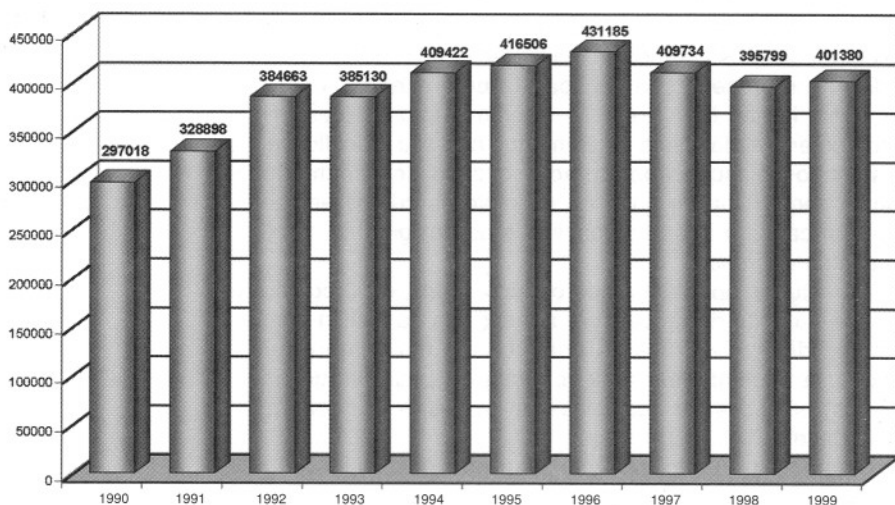
Para se ter uma ideia da forte discrepância entre a criminalidade real e a criminalidade registada, partindo dos números do Inquérito de Vitimação de 1994, calcula-se, para aquele ano, que a criminalidade conhecida representava apenas cerca de 28% da criminalidade real, o que significa a existência de cifras negras muito elevadas.

68

### 3.2. A criminalidade denunciada

O Gráfico 1 mostra a evolução dos processos de inquérito entrados no período de 1990-1999.

**Gráfico 1 — Inquérito – Evolução dos processos entrados (1990-1999)**



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

Apesar da enorme selectividade no relativo criminalidade denunciada, os processos de inquérito abertos têm registado uma tendência de crescimento contínuo – como já referi, o nosso sistema penal consagra o chamado princípio da legalidade, que obriga à abertura de um processo de inquérito sempre que haja denúncia ou conhecimento pelas autoridades, no caso dos crimes públicos, da prática de um crime.

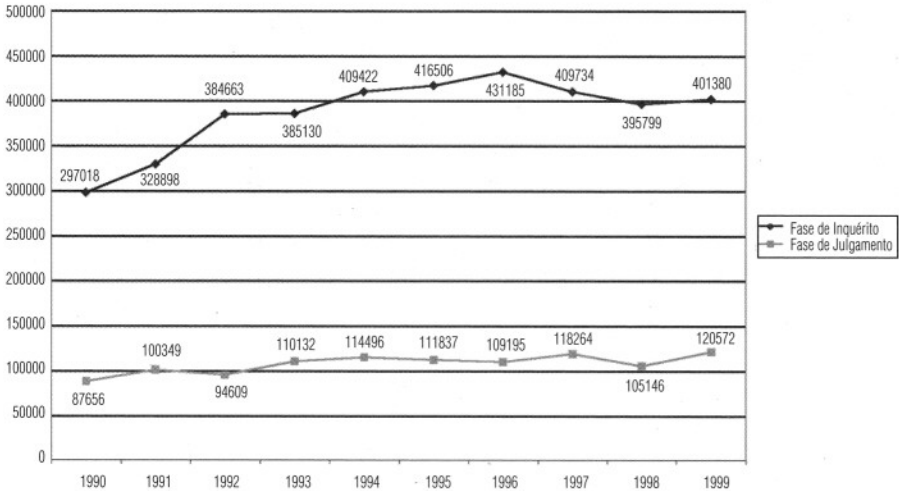


No período de 1990-1999, os processos de inquérito registaram um crescimento médio anual de 11 596. Em 1990, tinham entrado no sistema 297 018, cinco anos depois, o número de inquéritos abertos tinha aumentado 40,2%, com 416 506 processos. Em 1996, registaram-se 431 185; em 1997, 409 734; em 1998, 395 799; e, em 1999, 401 380. Apenas nos últimos três anos o volume da criminalidade denunciada apresenta alguma estabilização. Trata-se, contudo, de uma moderação aparente que se deve, maioritariamente, à descriminalização da emissão de cheques sem provisão com função de garantia a partir de 1 de Janeiro de 1998<sup>12</sup> – os chamados cheques pós-datados – e à sua conseqüente exclusão do sistema de justiça penal, o que faz prever, em vez de estabilização, um aumento real do volume da criminalidade.

Como já referi, só os processos com despacho de acusação ou pronúncia é que chegam à fase de julgamento, o que significa que o número de processos entrados nesta fase depende, sobretudo, da taxa de acusação. Estamos, pois, no segundo momento crítico de selecção da criminalidade.

### 3.3. A criminalidade na fase de julgamento

**Gráfico 2 — Evolução dos processos entrados: inquérito/fase de julgamento (1990-1999)**



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

<sup>12</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 316/97, de 19 de Novembro.

O Gráfico 2 mostra que é muito relevante a discrepância entre o volume da criminalidade registada e a criminalidade que chega à fase de julgamento, que representa, em média, menos de 1/3 daquela. No período de 1990-1999, a média dos inquéritos abertos foi de 385 974, enquanto a média dos processos que chegaram à fase de julgamento foi apenas de 107 226.

70

**A «selecção»  
da criminalidade  
na fase  
de inquérito**

As transformações operadas no volume e na estrutura da criminalidade podem resultar de múltiplos factores, alguns a merecerem encorajamento como o recurso a soluções consensuais ou a prática da mediação relativamente a certos delitos, em especial no domínio da pequena criminalidade. Contudo, aquela divergência não decorre do recurso a instrumentos de justiça consensual. As estatísticas mostram que a larga maioria da criminalidade denunciada termina com o arquivamento do processo na fase de inquérito. No período de 1990-1999, a taxa média dos processos de inquérito arquivados foi de 66% contra 25% com despacho de acusação.<sup>13</sup>

A minha hipótese de trabalho é que muitos dos despachos de arquivamento referem-se a crimes efectivamente cometidos, os quais, num quadro de administração eficaz da justiça, poderiam não ser arquivados.<sup>14</sup> Alguns desses despachos de arquivamento serão consequência dos atrasos na resolução dos processos de inquérito e estão relacionados com os vários bloqueamentos à acção da justiça, como os atrasos na realização de exames periciais ou na audição de testemunhas, que devem ser combatidos.

A análise da evolução do volume dos processos de inquérito pendentes parece confirmar aquela hipótese de trabalho. Em 1990, os processos pendentes na fase de inquérito eram 154 752. Cinco anos depois, as pendências, acompanhando a tendência de crescimento dos processos entrados, tinham aumentado mais de 50%, com 241 980. A partir de 1998, parece querer registar-se uma inversão da tendência de aumento das pendências. Em 1998, registaram-se 272 414 processos pen-

<sup>13</sup> São três as principais razões que levam a que um processo crime não transite para a fase de julgamento: arquivamento, desistência de queixa e amnistia.

<sup>14</sup> De acordo com o artigo 277º do CPP, os pressupostos do arquivamento são os seguintes: o Ministério Público ter recolhido prova bastante de se não ter verificado crime, o arguido não o ter praticado a qualquer título ou ser legalmente inadmissível o procedimento. O inquérito também é arquivado se não tiver sido possível ao Ministério Público obter indícios suficientes da verificação de crime ou de quem foram os agentes.

dentes e, em 1999, 232 264. Contudo, a fraca implementação das formas de processo especiais, por um lado, e a descida, nos últimos anos, da taxa de acusação (em 1997, a taxa de acusação era de 24,9%; em 1998, de 17,8%; e, em 1999, de 18,8%) induzida pela descriminalização do crime de cheques sem provisão (em 1997, os processos crime de emissão de cheque sem provisão com acusação representavam 8,5% do total dos processos findo nesse ano; em 1998 e 1999, aquela percentagem desceu para 2%) suscita-nos alguma desconfiança naquela hipótese de inversão do volume das pendências, que pode ser apenas conjuntural e não traduzir um aumento real do índice de eficácia das polícias e do Ministério Público. Acresce que, em 1999, 4% dos processos findos nesse ano foram-no em consequência da publicação da Lei n.º 29/99 de 12 de Maio – Lei da Amnistia.

Acresce que nem todos os processos com despacho de acusação ou pronúncia são efectivamente julgados: pode ainda verificar-se a desistência de queixa, quando o tipo de crime o admita, e, nos últimos anos, uma parte significativa dos processos que transitam para a fase de julgamento são declarados prescritos. Em 1992, prescreveram 569 processos, representando 0,7% dos processos findos nesse ano; em 1995, foram declarados extintos por prescrição 5,3% dos processos findos (4512); em 1997, aquela percentagem subiu para 11,2% (9571); e, nos anos de 1998 e 1999, manteve-se em valores próximos, com 10,5% (11 920) e 10,3% (11 342), respectivamente, dos processos findos nesses anos declarados prescritos. É ainda importante notar que a prescrição levou à extinção do procedimento criminal em grandes processos relacionados com a criminalidade económica.

As prescrições mostram o colapso da justiça e são a sua face mais dramática e a que gera mais indignação porque revelam uma dupla impunidade: a impunidade do presumível autor do crime e a impunidade de quem deixou que o processo prescrevesse. São vários os factores (internos e externos) concorrentes para a prescrição de um processo, muitos deles já identificados em relatórios do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, como o problema da deficiente articulação entre polícias e MP na investigação, a escassez de recursos humanos e materiais, as dificuldades na realização de exames periciais e o tempo de alguns recursos, entre outros. Mas, num Estado de Direito democrático,

### ***As prescrições***

a prescrição deveria ser uma ocorrência muito excepcional e, ao invés do que tem acontecido, sempre que ocorresse deveria ser alvo de um processo de rigorosa averiguação.

**Os processos pendentes**

Como já deixámos dito, apesar da tendência para a estabilização da criminalidade denunciada a partir de 1992 (cf. Gráfico 1), o número de processos pendentes tem registado uma tendência de crescimento, quer na fase de inquérito, quer na fase de julgamento, a qual, todavia, pelas razões já avançadas, se tem invertido nos últimos dois anos.

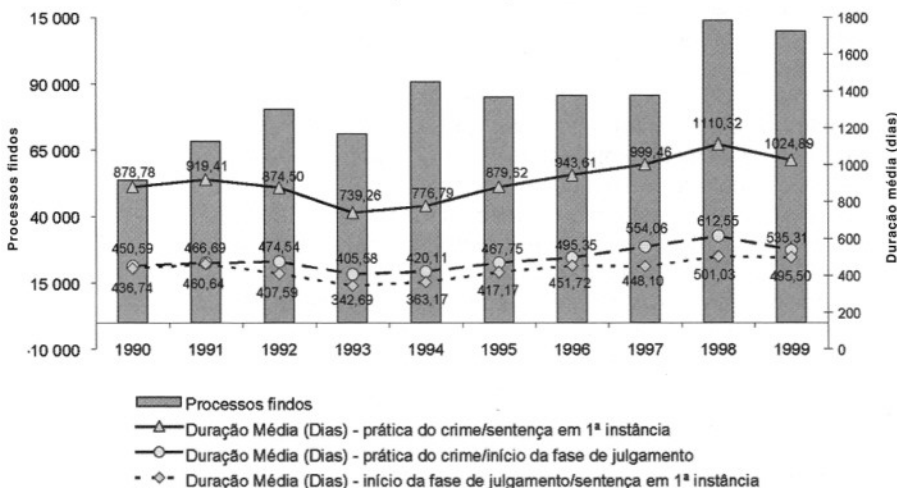
Na fase de julgamento, as pendências dispararam a partir de 1993. Em 1993, registaram-se 119 067 processos pendentes e, em 1998, as pendências eram 195 313, o que significa um crescimento de 64%, em cinco anos. Em 1999, os processos pendentes eram 170 309 mantendo-se, assim, em valores bastante elevados.

72

**3.4. A duração dos processos**

Do que se deixou dito, não surpreende que as estatísticas mostrem que é elevada a duração média dos processos, quer na fase de inquérito quer na fase de julgamento (Gráfico 3).

**Gráfico 3 — Justiça Penal – Duração média dos processos findos em 1.ª instância (1990-1999)**



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

No período de 1990-1999, os processos crime, desde que entraram na fase de julgamento até à decisão final em 1ª instância, demoraram, em média, 432 dias. Mas, se considerarmos a duração dos processos desde a data da prática do ilícito penal até à decisão final em primeira instância, a média sobe drasticamente para 915 dias.<sup>15</sup> Acresce que a média dos processos com duração superior a dois anos desde a prática do ilícito penal até à sentença em 1ª instância tem vindo a subir significativamente. Nos últimos anos, uma parte substancial dos processos findos em primeira instância demorou mais de três anos. Em 1997, 17,1% dos processos findos demoraram entre 3 a 5 anos e 19,0%, 5 anos ou mais; em 1998, 22,3% dos processos findos tinham demorado 3 a 5 anos e 21,9%, 5 anos ou mais. Em 1999, 20,2% dos processos findos demoraram entre 3 a 5 anos e 19,6%, 5 anos ou mais.

Na fase de julgamento, a média dos processos com duração superior a dois anos tem também vindo a subir progressivamente. Em 1997, 8,5% dos processos findos em primeira instância tinham demorado de 2 a 3 anos; 7,8% entre 3 a 5 anos e 2,9%, 5 anos ou mais. Em 1998, 9,6% dos processos findos em primeira instância tiveram a duração entre 2 a 3 anos; 9,2% entre 3 a 5 anos e 4,4%, 5 anos ou mais. Em 1999, 9,7% dos processos findos demoraram de 2 a 3 anos; 9,2% entre 3 a 5 anos e 4,6%, 5 anos ou mais.

Se acrescentarmos a esta duração o tempo, em regra, também longo, nos tribunais superiores, facilmente se conclui que uma percentagem significativa da conflitualidade penal demora largos anos a obter uma solução definitiva no sistema judicial português.

Esta situação indicia uma resistência global do sistema, não só na fase de inquérito, mas também na fase judicial, às inovações introduzidas com o objectivo de tornar a justiça penal mais expedita. Em estudos realizados no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre as causas da dilação em grandes processos,<sup>16</sup> identificámos vários bloqueios à acção da justiça na fase de inquérito, muitos deles solucionáveis com um adequado sistema de gestão e administração da justiça. Constituem exemplo dos bloqueios identificados as dificuldades de cumprimento das

---

<sup>15</sup> Dado que a lei prevê um período de 6 meses para o exercício do direito de queixa nos crimes particulares e semi-públicos, parte da duração pode incluir alguma dilação no exercício daquele direito.

<sup>16</sup> Sobre as causas da morosidade da justiça em Portugal, ver Santos *et al.* (1996). Sobre a morosidade nos grandes processos, ver Gomes (1998).

cartas precatórias para a realização de diligências, os atrasos dos exames laboratoriais e periciais, a comunicação muito burocratizada, a excessiva dilação na audiência de testemunhas, a atitude reactiva dos órgãos policiais e, como se verá no ponto 5, o tratamento tendencialmente uniforme de todo o tipo de criminalidade, apesar da existência no direito processual penal de formas especiais de processo.

Ainda a respeito dos bloqueios, não pode deixar de se referir a questão, muito discutida entre nós, do chamado *excesso de garantismo processual*, frequentemente apontado como uma das principais causas da morosidade judicial. Ao Estado compete garantir todos os direitos fundamentais dos cidadãos, não só proibindo qualquer limitação, como criando condições legais e substanciais para o seu efectivo exercício. Questão diferente é a manipulação das garantias fundamentais que o sistema judicial e a prática judiciária permitem e a excessiva burocratização do processo civil e penal, dotado de um conjunto de «sindicâncias» formais que servem, sobretudo, o arrastamento dos processos e não as garantias constitucionais de defesa, como é o caso de muitos recursos com objectivo meramente dilatório, em especial, para o Tribunal Constitucional. É neste contexto que poderá falar-se em excesso de garantismo ao qual é necessário pôr cobro. Acresce que é aqui que mais se joga a disjunção entre a igualdade jurídico-formal e a desigualdade sócio-económica. Muitos dos bloqueios incorporam uma forte desigualdade do sistema perante os cidadãos e traduzem um acesso diferencial ao direito e à justiça por parte dos cidadãos de diferentes estratos sociais.

Aqueles e outros bloqueios podem estar presentes em toda a tramitação do processo, contudo, são particularmente influentes na fase de inquérito porque dificultam a introdução do facto criminal em julgamento com consequências muito negativas para a acção da justiça. Muitos deles conduzem ao arquivamento de processos potencialmente não «arquiváveis» e, pela dilação e conseqüente erosão da prova que provocam, podem contribuir, de forma decisiva, para a não condenação, ainda que o facto criminal seja julgado.

#### **4. As reformas processuais**

O conceito de reforma judicial, orientado para a modernização e transformação da administração da justiça, é um conceito complexo. Pode envolver mudanças relativas a aspectos materiais, culturais, de formação, organizacionais e naturalmente de ordem legislativa. A primeira etapa do pro-

cesso de reforma judicial começa necessariamente pela construção da crise do sistema de justiça, como um problema social importante, o que pressupõe que pessoas e instituições socialmente relevantes considerem uma necessidade imperiosa dar uma solução ao problema social e persuadam o poder político a incluí-las na sua agenda. Em Portugal, o debate social e político sobre a justiça tem como pano de fundo uma percepção generalizada de crise do sistema judicial no seu conjunto, especialmente induzida por duas ordens de causas: a longa duração dos processos e a transferência para o espaço judiciário dos conflitos de natureza essencialmente política.<sup>17</sup> Quer uns, quer outros são, com frequência, notícia de primeira página na imprensa.

Como já vimos, o acesso à justiça está a ser fortemente afectado pela longa duração dos processos. A lentidão da justiça é consensualmente reconhecida como um dos problemas mais graves dos actuais sistema judiciais,<sup>18</sup> com custos sociais, políticos e económicos muito elevados.

Em Portugal, as medidas judiciais mais significativas introduzidas no sistema judicial, nos últimos anos, foram dirigidas à resolução do problema da ineficiência e da lentidão da justiça. Com esse objectivo, introduziram-se alterações, designadamente aos Códigos de Processo Civil e Penal no sentido da simplificação e aceleração da tramitação processual, às leis substantivas no sentido da desjudicialização e descriminalização de certas práticas e às leis de organização judiciária.

No domínio da justiça penal, uma das propostas de reforma bastante discutida é a introdução na ordem jurídica penal do chamado *princípio da oportunidade* visando uma política criminal pragmática e diferenciada. Partindo do pressuposto de que a justiça é um bem escasso, o que inviabiliza

---

<sup>17</sup> Sobre o tema da judicialização da política, ver Santos (2000) e o conjunto de textos publicados na obra organizada por Jacques Commaille, Laurence Dumoulin e Cécile Robert (Commaille, 2000).

<sup>18</sup> Em França, o presidente da Comissão nomeada para avaliar, nos anos de 1996 e 1997, os meios ao dispor dos tribunais afirmava na conclusão dos trabalhos: «Actualmente, o nosso problema não é tanto ajudar o cidadão a ter acesso à justiça, mas ajudá-lo a dela sair, isto é, criar condições que permitam uma resposta da justiça num prazo razoável» (Jolibois *et al.*, 1996-1997).

Também em Espanha, o Presidente do Tribunal Supremo considerava, aquando da abertura do ano judicial em 1999, que «a lentidão é a principal doença que afecta a justiça e que impede o não cumprimento do direito constitucional de tutela efectiva dos direitos dos cidadãos». Acrescentando que a maioria das reclamações que chegam ao Conselho Geral do Poder Judicial decorrem das demoras injustificadas na tramitação dos processos (Gómez, 1999: 18-25).

o princípio da «justiça para todos» trazido pela democracia e desenvolvido pela afirmação da cidadania, alguns juristas defendem que é fundamental introduzir mecanismos de selecção que, com recurso a critérios claros, façam a triagem dos crimes que devem ou não ser investigados.<sup>19</sup>

Trata-se, assim, de um princípio que pressupõe que nem todas as práticas ilegais registadas devem ser investigadas ou investigadas com a mesma intensidade, o que permite que se possa decidir, definidos determinados critérios, quais os crimes que devem ser mais intensamente investigados, isto é, decidir como devem ser geridos os recursos de investigação criminal existentes. Opõe-se-lhe o princípio da legalidade, em vigor na nossa ordem jurídica que, como já referimos, determina que todos os crimes objecto de denúncia devam ser investigados.

Uma outra medida de combate ao volume da criminalidade é a descriminalização de certas práticas, como aconteceu no caso dos cheques sem provisão pós-datados. É, contudo, necessário ressaltar que algumas das medidas de descriminalização, embora impliquem a retirada de determinadas práticas da alçada da jurisdição penal, nem sempre significam a sua desjudicialização, isto é, os processos podem continuar no sistema judicial, apenas transitam para outra jurisdição. No caso dos cheques, a diminuição do recurso ao sistema de justiça penal pode implicar a sua transferência para a justiça cível.

Por outro lado, além dos naturais limites da descriminalização, as transformações sociais podem determinar um movimento de sentido contrário, impondo a criminalização de outras práticas, como, por exemplo, as práticas relacionadas com certas actividades económicas, informática e certas condutas rodoviárias. Assim, a par das medidas que visam diminuir o volume de processos entrados nos tribunais, foram introduzidas outras cujo principal objectivo é a celeridade da tramitação processual, como é o caso dos processos especiais, ou de despenalização processual, caso da suspensão provisória do processo.

#### 4.1. A natureza da criminalidade

Não dispomos de dados estatísticos que nos habilitem a conhecer, em pormenor, os tipos de crime objecto de denúncia e, conseqüentemente, que dão lugar à abertura de um

---

<sup>19</sup> Sobre o princípio da oportunidade e a controvérsia da sua aplicação, cf. Dias, 1998: 93 ss. e Andrade, 1997: 317-358.



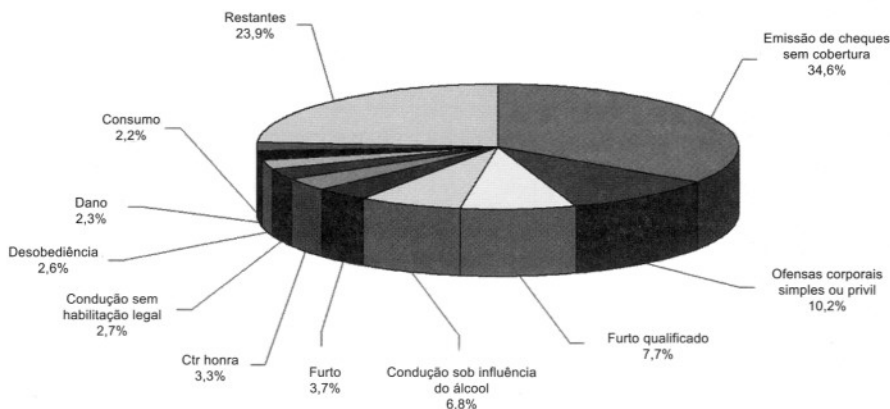
inquérito. Contudo, tendo como fonte as estatísticas criminais do Ministério da Justiça, é possível concluir que, nos últimos cinco anos, a maioria dos processos de inquérito abertos diz respeito aos crimes contra o património, os quais representam um peso médio de cerca de 42%, seguidos dos crimes contra as pessoas, com um valor médio de 24%, e dos crimes de emissão de cheques sem provisão, com valor médio de 11%. Estes, contudo, pela razão já apontada registam uma forte queda nos últimos anos (97,15%; 98,6%; e 99,4%).

Considerando as estatísticas das polícias (a grande maioria dos crimes são denunciadas às polícias), que não incluem os crimes denunciadas directamente ao Ministério Público, verificamos que, nos últimos dois anos, são os seguintes os dez crimes mais representativos:

		1998			1999
1	Furto em veículo motorizado	39 293	1	Furto em veículo motorizado	43 490
2	Ofensas corporais voluntárias simples	38 925	2	Ofensas corporais voluntárias simples	36 080
3	Furto de veículo motorizado	26 965	3	Furto de veículo motorizado	28 163
4	Outros furtos	22 608	4	Outros furtos	25 733
5	Furto em residência com arrombamento, escalamento ou chaves falsas	21 515	5	Furto em residência com arrombamento, escalamento ou chaves falsas	22 224
6	Furto em edifício comercial ou industrial com arrombamento, escalamento ou chaves falsas	20 390	6	Dano	21 327
7	Dano	20 082	7	Furto em edifício comercial ou industrial com arrombamento, escalamento ou chaves falsas	20 491
8	Ameaças e coacção	12 596	8	Condução de veículo com taxa de alcoolémia igual ou superior a 1,2 g/l	15 529
9	Condução de veículo com taxa de alcoolémia igual ou superior a 1,2 g/l	12 552	9	Furto por carteirista	13 220
10	Furto por carteirista	12 030	10	Ameaças e coacção	12 182

O furto, as ofensas corporais simples e os crimes rodoviários dominam a criminalidade denunciada. Naturalmente que também a maioria da criminalidade que chega à fase de julgamento diz respeito à pequena e média criminalidade. Considerando a média do período de 1990-1999, além dos cheques sem provisão que, como já referi, dominaram a procura da justiça criminal, as ofensas corporais simples, os crimes rodoviários, o furto simples e os crimes contra a honra estão entre os dez crimes mais representativos (Gráfico 4).

**Gráfico 4 — Dez crimes mais representativos – Fase de julgamento (1990-1999)**



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

#### 4.2. Os processos especiais

Perante a estrutura da criminalidade registada, o legislador português, à semelhança de outros sistemas judiciais, apostou na introdução de formas processuais especiais, alternativas ao processo penal comum com procedimentos mais formais e mais ritualizados e, conseqüentemente, com maior duração legal.<sup>20</sup> A introdução de novas formas de processo, com procedimentos mais simplificados, visa possibilitar respostas mais adequadas à pequena e média criminalidade e tornar a justiça penal mais célere e eficaz. É hoje comum-

<sup>20</sup> O processo comum aplica-se quando ao ilícito seja abstractamente aplicável uma pena de prisão superior a 5 anos ou quando não seja possível aplicar o processo abreviado.

mente aceite que estes processos constituem instrumentos fundamentais para o funcionamento do sistema de justiça penal, que não pode tratar toda a criminalidade da mesma forma comum, ritualizada e formalizada, devendo canalizar os maiores esforços para os casos mais complexos.<sup>21</sup>

Na senda deste objectivo, o Código de Processo Penal, que entrou em vigor em 01/06/1987, propunha-se construir um sistema processual que permitisse alcançar, na máxima medida possível e no mais curto prazo, as finalidades de realização da justiça através da simplificação, desburocratização e aceleração da tramitação processual.<sup>22</sup> Para tal, incorporava um conjunto de medidas, como a introdução de um incidente autónomo de aceleração de processos, uma nova disciplina em matéria de prazos, a abolição da regra de um duplo grau de recurso e a criação de duas formas de processos especiais dirigidos à pequena e média criminalidade: os processos sumário e sumaríssimo.<sup>23</sup> Estas formas de processo pretendem encaminhar o processo mais rapidamente para o julgamento.

Contudo, dez anos volvidos, em 1997, o legislador veio denunciar o falhanço das reformas, reconhecendo que não foi possível alcançar, na prática, os objectivos de celeridade e eficácia por elas prosseguidos. O que levou à introdução de alterações significativas ao Código de Processo Penal, pela Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, incluindo alterações aos processos especiais que procuraram criar condições para que, na prática, seja dada expressão efectiva a estas formas de processo. De entre as alterações, destacam-se a elevação da moldura abstracta da pena de prisão aplicável ao crime objecto do processo sumaríssimo e a criação de uma nova forma de processo especial – o processo abreviado.

O essencial deste processo reside na possibilidade de apresentação do arguido a julgamento com base na verificação imediata dos factos, dispensando a fase de investigação. São

### ***O processo sumário***

---

<sup>21</sup> A ideia de celeridade e consenso podemos encontrá-la nos sistemas de justiça penal de diversos países da Europa, concretizada em diferentes «formas especiais» de processos. Para este movimento em muito contribuiu a Recomendação de Setembro de 1987 do Comité de Ministros do Conselho da Europa relativa à simplificação da justiça penal.

<sup>22</sup> Sobre os objectivos da revisão do Código de Processo Penal, ver Mota, 1998: 164-199.

<sup>23</sup> Sobre os processos especiais no Código de Processo Penal, ver Rodrigues, 1996: 525-544 e Pereira, 1999: 139-154.

pressupostos essenciais desta forma de processo: existir detenção em flagrante delito por autoridade judiciária ou policial (devendo o arguido ser presente ao juiz no mais curto espaço de tempo); não ser o crime punível com pena de prisão superior a três anos ou, ainda que o limite máximo ultrapasse os três anos, desde que o Ministério Público proponha uma pena dentro daquele limite; e a audiência de julgamento tenha lugar, no máximo, até ao trigésimo dia posterior à detenção. Trata-se, portanto, de um processo célere (entre a detenção em flagrante delito e a audiência não podem ocorrer mais de 30 dias) cuja tramitação é muito simples, quer no que diz respeito à notificação de todos os intervenientes, que se faz por via oral, quer relativamente aos procedimentos da audiência de julgamento que são reduzidos ao mínimo indispensável.

### ***O processo sumaríssimo***

O processo sumaríssimo constituiu uma das opções inovadoras do Código de Processo Penal de 1987 como medida de resposta à pequena criminalidade através de um processo célere, simplificado e consensual. Trata-se de uma forma de processo que recorre ao uso de soluções de mediação na resolução de conflitos criminais, exigindo um amplo consenso dos vários intervenientes processuais. São os seguintes os pressupostos essenciais desta forma de processo: o crime não ser punível com pena superior a 3 anos (até 1998, com pena não superior a 6 meses, principal razão apontada para a sua fraquíssima expressão estatística) e requerimento pelo Ministério Público do uso desta forma de processo por entender que, ao caso concreto, não deve ser aplicada pena ou medida de segurança de detenção. Exige ainda que o juiz, ao receber o requerimento, concorde que a sanção a aplicar em concreto seja uma sanção não privativa da liberdade; em casos de crimes cujo procedimento dependa de acusação particular, que o assistente concorde com esta forma de processo e que o arguido a tal não se oponha.

Uma das principais características desta forma de processo reside no facto de não existir audiência de julgamento, sendo a condenação dada por despacho do juiz, que transita de imediato em julgado.

### ***O processo abreviado***

Como já deixei dito, em 1998, o legislador, aquando da revisão do Código de Processo Penal, reconhecendo a ineficácia dos processos especiais em vigor na ordem jurí-

dica portuguesa consagrou uma nova forma de processo especial – o processo abreviado – com o objectivo de aceleração dos processos na fase de inquérito e instrução. O processo segue de perto as formalidades do processo comum, mas regista um encurtamento dos prazos, quer para a realização de certos actos, quer na duração da fase de inquérito e instrução, e alguma simplificação dos procedimentos processuais, incluindo a fase de audiência de julgamento em que, por exemplo, a sentença é sempre ditada para a acta.

O uso desta forma de processo prevê a verificação de três pressupostos essenciais: a existência de provas simples de que resultem, segura e inequivocamente, indícios suficientes da prática de um crime e do seu autor, entendendo o MP que deve ser aplicada ao caso esta forma de processo; ser o crime punível com pena de multa ou prisão não superior a 5 anos<sup>24</sup>; e a acusação ser deduzida dentro dos noventa dias posteriores ao cometimento do crime.

Uma outra medida a merecer referência, especialmente dirigida ao tratamento processual da pequena criminalidade, é a suspensão provisória do processo. Trata-se de «uma figura de cariz acentuadamente processual, orientada para a concretização de programas de despenalização (processual) e de diversão, na tentativa de viabilizar a ressocialização do delinvente, recorrendo a meios menos gravosos de atingir os fins próprios do sistema penal» (Andrade, 1997: 347). Pode ser aplicada aos crimes puníveis com pena de prisão até cinco anos, desde que o Ministério Público considere que o cumprimento das medidas de injunções e de regras de conduta é suficiente para responder às exigências de prevenção. As medidas propostas têm ainda que merecer a concordância do juiz de instrução, do arguido e do assistente.

De entre as injunções e regras de conduta previstas na lei, destacam-se: o ressarcimento do lesado; a entrega ao Estado ou a instituições privadas de solidariedade social de certa quantia em dinheiro; a impossibilidade de o arguido exercer determinadas profissões ou de frequentar certos meios ou lugares; e a obrigação de não residir em certos lugares ou regiões.

---

<sup>24</sup> Ou, sendo superior a cinco anos, que o Ministério Público entenda que, ao crime em concreto, se deve aplicar uma pena inferior àquele limite (cf. artigo 391.º-A, n.º 2, 16.º n.º 3 e 14.º, n.º 2 alínea b) do Código de Processo Penal).

#### 4.3. A suspensão provisória do processo

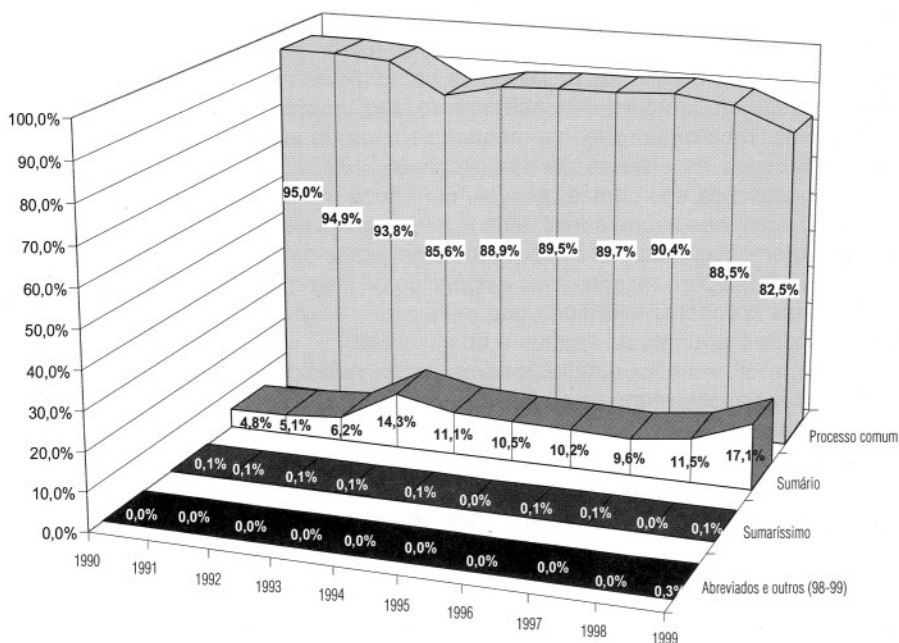
## 5. A eficácia das reformas

Quando confrontamos o quadro normativo português em vigor com a sua prática, é frequente verificarmos que existe uma enorme disjunção entre os objectivos dos diplomas legais e a sua aplicação prática.

No que diz respeito ao direito processual penal, essa mesma disjunção foi reconhecida, como já referi, na reforma do Código de Processo Penal de 1998. Quanto às formas especiais de tratamento da criminalidade, as estatísticas mostram que existe uma significativa divergência entre os objectivos pretendidos e a sua eficácia prática. O Gráfico 5 mostra que a grande maioria dos processos crime continua a ser julgada sob a forma comum.

No período analisado, cerca 90% (em média) dos processos crime entrados para julgamento foram-no sob a forma de processo comum, revelando um peso muito pouco significativo dos processos especiais. Estes representam 10% do total de processos em fase de julgamento, sendo na sua quase totalidade processos sumários.

**Gráfico 5 — Evolução dos processos comum e especiais (1990-1999)**



Os processos sumaríssimos têm um peso completamente residual. A restrição da moldura penal (que até 1998 era de 6 meses) era considerada como a principal causa do insucesso desta forma de processo. Contudo, apesar do alargamento da moldura penal para 3 anos com a reforma do Código de Processo Penal de 1998, em 1999 o número destes processos ainda não assume expressão estatística significativa. De facto, embora tenha registado um ligeiro crescimento (36, em 1998, e 140, em 1999), em 1999 o peso dos processos sumaríssimos, no conjunto dos processos findos, era apenas de 0,1% (cf. Gráfico 5). A necessidade, como acima referimos, de um consenso alargado face às injunções e medidas a adoptar é vista como um dos obstáculos à implementação da medida.

Quanto ao processo abreviado, apesar de ainda não dispormos de indicadores estatísticos seguros que nos permitam avaliar a sua eficácia,<sup>25</sup> os que existem parecem indiciar um fraco sucesso desta reforma. A limitação temporal para o exercício da acusação (como vimos, 90 dias a partir da prática do crime) é vista como um forte condicionamento ao uso desta forma de processo, o que indicia as dificuldades do MP e das polícias na realização das diligências do inquérito, mesmo no caso de crimes menos graves. Acresce que a limitação temporal só é obrigatória até à acusação, não exigindo a lei qualquer prazo especial para a marcação de audiência de julgamento, o que faz prever a perda do seu efeito útil no que respeita à «frescura das provas».

No que respeita à suspensão provisória do processo, a sua aplicação é igualmente muitíssimo reduzida. Considerando os anos de 1996-1999, as estatísticas da justiça mostram que o número de processo aos quais esta medida foi aplicada nunca ultrapassou 800, representando um peso relativo inferior a 0,2% no total dos processos findos.

Pode concluir-se do que se deixou dito que, apesar das reformas legais, assume, na prática, visibilidade pouco significativa a distinção no tratamento processual entre a pequena e média criminalidade, por um lado, e a criminalidade mais grave, por outro. A tendência judiciária é ainda a de tratar, de forma uniforme, os diversos tipos de criminalidade, não recorrendo aos expedientes processuais de mediação já previstos na ordem jurídica, o que naturalmente se traduz

---

<sup>25</sup> Os dados estatísticos existentes só nos permitem conhecer o volume destes processos quando chegam à fase de julgamento.

em maiores índices de ineficiência e de ineficácia, claramente mostrados pelas estatísticas apresentadas no ponto 3, em especial as relativas às pendências e à duração processual.

## 6. Conclusão

Em Portugal têm sido introduzidas reformas especialmente dirigidas à resolução da ineficiência e da ineficácia da administração da justiça, sem que, contudo, se tenha conseguido alcançar os objectivos propostos, como demonstram, quer as estatísticas da justiça, quer o crescente desprestígio e percepção negativa acerca do desempenho dos tribunais e o conseqüente abaixamento do nível de confiança pública no sistema judicial.

No que respeita à justiça penal, as estatísticas mostram que a ineficácia e a lentidão da justiça penal continuam a afectar o desempenho dos tribunais portugueses. As pendências e a duração dos processos continuam a registar valores muito elevados, sem que se evidencie uma tendência de inversão significativa.

As estatísticas confirmam que a criminalidade denunciada diz respeito, maioritariamente, à pequena e média criminalidade, o que levou o legislador português, à semelhança de outros sistemas judiciais, a introduzir no ordenamento jurídico formas de processo especiais alternativas ao processo penal comum, mais formal e mais ritualizado. A introdução destas formas de processo (processos sumário, sumaríssimo e abreviado) com procedimentos mais simplificados visa possibilitar respostas mais adequadas à pequena e média criminalidade e tornar a justiça penal mais célere e mais eficaz, possibilitando a canalização de maiores esforços para os casos mais complexos.

Contudo, os indicadores estatísticos disponíveis mostram que é ainda muito reduzido o âmbito da sua aplicação, no caso do processo sumaríssimo quase sem expressão estatística, o que revela uma enorme disjunção entre os objectivos da lei e a sua efectivação prática. Apesar das correcções introduzidas pela reforma de 1998, a grande maioria dos processos crime continua a ser julgada sob a forma comum.

A ineficácia de muitas das reformas introduzidas no sistema judiciário tem causas múltiplas e complexas, só detectáveis através de um sistema de avaliação com recurso a uma metodologia adequada. Contudo, é fundamental que as reformas incorporem uma visão sistémica de mudança. As estratégias de reformas não podem incidir apenas no pro-



cesso, mas devem incidir no sistema de justiça no seu conjunto.

Nos nossos estudos no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, temos vindo a alertar para a insuficiência, e mesmo para os efeitos perversos, das reformas exclusivamente (ou quase) de carácter processual. Estas reformas tenderão a ser ineficazes se não forem acompanhadas de outras medidas estruturais (algumas já tomadas ou anunciadas, mas que é necessário implementar de forma eficaz), sobretudo no âmbito das infra-estruturas judiciais e da organização e gestão do sistema judicial, quer no que respeita à gestão dos tribunais, quer no que toca à gestão e racionalização dos recursos humanos e materiais, de forma a atacar e eliminar os desperdícios e deficiências organizativas.

Por outro lado, não nos parece de deixar de assinalar que as reformas do processo penal têm sido realizadas maioritariamente por professores de direito e outros juristas com recurso às ferramentas disponíveis pela dogmática jurídica. É possível que o impacto limitado das reformas decorra do facto de que outros aspectos relevantes, fundamentais para as transformações judiciais, não foram considerados, nem na sua concepção nem na sua implementação. A tendência em muitos dos movimentos de reformas legais, como é na Europa o caso da Holanda, vai no sentido de entender as reformas da justiça como um processo multidisciplinar. Trata-se de um processo que requer para o seu êxito a integração de equipas de trabalho compostas por profissionais de distintas disciplinas fora do mundo jurídico, como economistas, sociólogos, gestores, etc.

Por último, a efectivação prática das reformas requer ainda uma especial atenção à formação, que também deve ser multidisciplinar, dos diferentes agentes judiciais. Só assim se eliminarão, com segurança e confiança, os processos de resistência.

## Referências Bibliográficas

86

- Albers, Pim. 2000 *Evaluation Programme «Administration of Justice in the 21st Century»: Modernization of the Administration of Justice in the Netherlands*. Hague: Ministério da Justiça da Holanda.
- Almeida, Maria Rosa Crucho de. 1993 *Inquérito à vitimação, 1992*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.
- Almeida, Maria Rosa Crucho de. 1995 *Aspectos da administração da justiça penal*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.
- Almeida, Maria Rosa Crucho de; Alão, Paula. 1995 *Inquérito à vitimação, 1994*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.
- Andrade, Manuel da Costa. 1997 *Consenso e oportunidade, in Centro de Estudos Judiciários (org.), Jornadas de direito processual penal – O Novo Código de Processo Penal*. Coimbra: Almedina.
- Commaille, Jacques *et al.* 2000 *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*. Paris: Maison des sciences de l'Homme.
- Dias, Jorge de Figueiredo. 1998 *Direito Processual Penal*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Dias, Jorge de Figueiredo; Andrade, Manuel da Costa. 1992 *Criminologia – O Homem delincente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Gomes, Conceição (org.). 1998 *Porquê tão lentos? Três casos especiais de morosidade na administração da justiça*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa / Centro de Estudos Sociais.
- Gómez, Alejandrina. 1999 «Justicia: Radiografía de un fracaso», *Tiempo 8*, Noviembre.
- Jolibois, Charles; Pierre Fauchon. 1996-97 «Quels moyens pour quelle justice?», *Les rapports du Sénat*, 49.
- Mota, José Luís Lopes da. 1998 «A revisão do Código de Processo Penal», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 8(2).
- Pereira, Luís Silva. 1999 «Os processos especiais do Código de Processo Penal após a revisão de 1998», *Revista do Ministério Público*, 20(77).
- Rodrigues, Anabela Miranda. 1996 «Os processos sumário e sumaríssimo ou a celeridade e o consenso no Código de Processo Penal», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 6(4).
- Santos, Boaventura de Sousa. 1994 *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2000 «Que formação para os magistrados nos dias de hoje?», *Revista do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público*, 25-44.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2001 «Derecho y democracia: La reforma global de la justicia», in B. S. Santos; Mauricio García Villegas (orgs.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*. Bogota: Siglo del Hombre Editores, 151-207.
- Santos, Boaventura de Sousa *et al.* 1996 *Os tribunais nas sociedades portuguesas. O caso português*. Porto: Afrontamento.