

Índice

I. CONCLUSÕES GERAIS _____	1
II. PROPOSTA DE REFORMA _____	34
1. Da necessidade de uma reforma do mapa judiciário _____	34
2. As principais linhas orientadoras da reforma do novo mapa judiciário ____	45
3. Outras reformas estratégicas da justiça conexas _____	47
4. Principais inovações propostas _____	50
Cenário A _____	52
Cenário B _____	56

Capítulo VIII

Conclusões Gerais e Proposta de Reforma

I. CONCLUSÕES GERAIS

O estudo que nos foi solicitado pelo Ministério da Justiça, cujos resultados finais apresentamos neste relatório, insere-se no quadro da reforma do mapa judiciário. Este estudo concentra-se nos tribunais enquanto ponto de encontro entre a procura e a oferta efectivas do sistema judicial. Faz, por isso, um entendimento específico das funções dos tribunais, ou seja, analisa os tribunais no contexto das suas funções instrumentais, enquanto instâncias de resolução de conflitos, de controlo social e de criação de direito. Tal não significa que outras funções dos tribunais (funções políticas e funções simbólicas) devam ser totalmente negligenciadas no quadro da reforma do sistema de organização da justiça. Mas, as funções instrumentais são, sem dúvida, aquelas consensualmente reconhecidas como as principais funções dos tribunais.

Um dos principais objectivos deste estudo era traçar o perfil da procura dos tribunais de primeira instância da jurisdição comum, com exclusão dos tribunais do trabalho, relativamente a cada comarca, isto é, identificar o volume dos processos entrados, pendentes e findos, a natureza dos litígios e dos seus mobilizadores, bem como do tipo de oferta judicial e dos recursos humanos. Para melhor compreendermos em que medida as dinâmicas de concentração territorial da população e dos sectores económicos impuseram uma grande diferenciação na distribuição territorial do volume da procura judiciária, traçamos o perfil de Portugal continental nas vertentes demográfico-social e económico-empresarial.

Considerámos, também, fundamental, não só dar conta das principais alterações ocorridas no sistema de organização da justiça após a Constituição

de 1976, mas também das principais linhas de debate e das reflexões feitas entre nós, apurando consensos e divergências, quer sobre o actual modelo de organização territorial da justiça, quer sobre as propostas de mudança. Por ser uma magistratura cujas funções não se esgotam no processo judicial *stricto sensu*, analisámos autonomamente as actividades do Ministério Público e sistematizámos algumas das posições sobre a sua reorganização.

Apesar da limitação das comparações, considerámos também importante identificar o debate e/ou as soluções em curso sobre este tema em outros países europeus.

A apresentação, à luz da investigação realizada, da proposta que consta do ponto 2 deste Capítulo sobre a reorganização territorial da justiça constituía o nosso objectivo final. O carácter preparatório e parcelar deste estudo foi, em alguns aspectos, suplantado pela confirmação que permitiu fazer de algumas das análises constantes de vários estudos produzidos pelo Centro de Estudos Sociais, designadamente no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Essa confirmação permitiu maior segurança, não só quanto a algumas das conclusões, que consideramos fiáveis sobre o desempenho judicial nas vertentes analisadas, mas também na proposta de um novo modelo de geografia da justiça, que apresentamos, tendo em vista, em primeira linha, melhorar o desempenho dos tribunais enquanto serviço público de justiça e, sobretudo, como instância de promoção e de defesa dos direitos dos cidadãos.

Eis as principais conclusões gerais:

1. Desde os finais dos anos 80 que, à escala global, as reformas do judiciário passaram a constituir componentes principais das agendas políticas de diferentes Governos. A natureza e extensão das reformas dependem, naturalmente, de vários factores, desde logo, do tipo de problemas e bloqueios considerados mais relevantes num dado momento, eles próprios fortemente induzidos pelo modo como foram diagnosticados, mas, também, do contexto político, económico, social e cultural de cada país. Inicialmente centradas em soluções de carácter processual e no apetrechamento dos tribunais com mais recursos humanos e mais infra-estruturas, o aumento exponencial da procura

judicial, induzida pelas transformações no Estado, na sociedade e na economia, que tem a sua tradução máxima na explosão das acções para a cobrança de dívidas, mostrou a sua insuficiência. O que levou ao crescente investimento noutra tipo de medidas actuantes sobre a procura de tutela judicial, como é o caso de medidas de desjudicialização e descriminalização de certas condutas e de criação de meios alternativos de resolução de litígios.

Mais recentemente, as reformas de organização e gestão da administração da justiça passaram a constituir uma das principais apostas das agendas de reforma de vários países europeus. No âmbito destas medidas de carácter organizacional, a redefinição dos territórios da justiça e da estrutura da organização judiciária passaram, também elas, a constituir questões centrais do debate sobre o sistema de administração da justiça, induzidas por vários factores, em especial, pelos descoincidentes processos de desenvolvimento sócio-económico e de mutação do território que provocam profundas assimetrias na procura judicial, criando o que se designa por vários “países judiciários” dentro de um mesmo país. O desenvolvimento das novas tecnologias de informação e de comunicação, bem como das redes viárias, promovendo as acessibilidades, vieram ajudar à promoção do debate sobre uma nova organização territorial da justiça.

2. Ao analisarmos a experiência comparada (França, Holanda, Áustria, Noruega, Suécia e Alemanha), a primeira conclusão geral é que os actuais modelos estruturais de organização da justiça são muito diferenciados. A segunda é que, em todos aqueles países, identificámos processos de debate ou de reforma que pretendem introduzir no sistema judicial medidas de racionalização das estruturas de justiça com incidência no mapa judiciário. A terceira conclusão geral é que os caminhos de reforma debatem soluções organizacionais diferenciadas, embora a tendência geral vá no sentido de uma maior concentração da oferta judicial. Por razões de eficácia, mas também de qualidade da justiça, considera-se que os modelos organizacionais territorialmente dispersos devem ser abandonados. Uma última conclusão geral

é que aquelas soluções integram uma agenda de reforma do sistema judicial que inclui outras reformas, designadamente de natureza processual e de administração e gestão, bem como outras que possam actuar sobre a procura judicial, como é o caso dos meios alternativos de resolução de litígios.

3. Em França, o actual modelo de organização judiciária está assente em duas ordens jurisdicionais distintas: a jurisdição comum e a jurisdição administrativa. A jurisdição comum divide-se em jurisdição civil, jurisdição criminal e jurisdição de menores, organizadas em três níveis de instância. Ao nível da primeira instância, a jurisdição civil é composta por tribunais de competência genérica (tribunais de grande instância, tribunais de instância e julgados de paz) e tribunais de competência especializada (tribunais de comércio, tribunais do trabalho, tribunais de arrendamento rural e tribunais de segurança social), com grandes diferenças no que respeita à sua composição, competência e formalismo processual. A jurisdição criminal é constituída por quatro tribunais: tribunais de polícia, tribunais correcionais, tribunais criminais e julgados de paz. A jurisdição de menores integra três tipos de tribunais específicos: o juiz de menores, o tribunal de menores e a *Cour d'Assises* para menores.

A judicialização da pequena conflitualidade e o crescente aumento do volume processual obrigaram à recomposição do controlo social, levando ao aparecimento, ao lado da justiça “tradicional”, de novas formas de justiça mais próximas do cidadão. Em França, foram criadas as *Maisons de justice et du droit* e as “antenas de justiça”. Nesta recomposição do controlo social, surgem, também, novas formas de parcerias, designadamente com profissionais especializados. Os tribunais começaram a ver-se envolvidos em redes de acção pública ao nível local e “obrigados” a transformarem-se em parceiros. Exemplos desta transformação na actuação dos agentes judiciais sucederam, por exemplo, no âmbito do Ministério Público na área da justiça de menores, ao tentar-se “territorializar a acção” dos seus serviços com base nas *Maisons de Justice* e de experiências partilhadas com “grupos locais de tratamento da

delinquência” e com a criação de um serviço de coordenação no Tribunal, com competência para proceder à distribuição do serviço de cada magistrado numa determinada área geográfica, no sentido de possibilitar uma colaboração próxima com outros interlocutores no terreno. Estas novas reconfigurações do papel dos tribunais e dos seus agentes têm acompanhado, segundo Commaille, o processo de reorganização do mapa judiciário em França: uma reforma cada vez mais distante da concepção do território como território do poder público e cada vez mais próxima da concepção do território como território dos poderes públicos.

Para aquele autor, a reorganização do mapa judiciário, quer globalmente (através de uma nova distribuição das jurisdições no território), quer parcialmente (através da criação ou extinção de algumas jurisdições), deve ter em atenção a expressão de vários tipos de interesses: o interesse político, o interesse dos funcionários judiciais, o interesse dos magistrados e os interesses locais.

Commaille dá, também, conta de um conjunto de critérios que, num estudo prévio à reforma do actual mapa judiciário francês, foram considerados relevantes para a manutenção ou criação de um tribunal numa determinada circunscrição. São eles: a população, atendendo ao número de habitantes da respectiva circunscrição e à perspectiva do seu crescimento; o volume processual do tribunal; os meios de comunicação existentes; a situação geográfica da circunscrição; os custos envolvidos com a extinção, criação ou reinstalação de um tribunal; a administração e gestão, considerando um melhor funcionamento do serviço judicial; a descentralização com vista à protecção das pequenas cidades; os costumes e tradições da região; e os edifícios disponíveis ou a prever para a instalação de um tribunal.

4. Na Holanda, o plano Leemhuis, conhecido como “Administração da Justiça no Século XXI”, foi um dos grandes programas de reforma da administração da justiça, ocorrido entre 1998-2002. A sua implementação teve como objectivo central tornar mais acessível a justiça (abrir o sistema judicial à

sociedade), num sentido procedimental, geográfico e financeiro. A reforma visava, assim, aumentar a acessibilidade dos cidadãos e das empresas à justiça através de medidas que implicassem alterações às leis processuais, introdução de novos métodos de trabalho, promoção da mediação e desburocratização de procedimentos, entre outras. Após a publicação da primeira agenda estratégica em 2002, uma segunda versão foi publicada em 2005, na qual foram estabelecidos novos objectivos para 2005-2008: o desenvolvimento das garantias de independência, imparcialidade e integridade do judiciário (código de conduta); a diferenciação de tratamento procedimental dos casos (introdução de normas *standards*); a especialização do judiciário através do princípio da concentração; e a melhoria da transparência do sistema judicial.

Quanto à reorganização do sistema de justiça, desenvolveu-se em três fases: a primeira (entre 1990-1994) centrou-se na integração dos tribunais administrativos e dos tribunais distritais nos tribunais distritais *new style*; a segunda, planeada para o ano de 1996, caracterizou-se, em especial, pela integração dos tribunais municipais nos tribunais distritais; e a terceira visava completar o sistema de apoio judiciário (*system of administrative legal protection*) e rever a jurisdição civil e penal.

No período entre 1992 e 1996, a organização judiciária foi novamente objecto de reforma, cuja principal consequência foi a integração da jurisdição administrativa na jurisdição comum. Os tribunais do trabalho, que também julgavam questões relacionadas com a segurança social, foram transformados em secções especializadas de direito administrativo dos *District Courts*, passando a dirimir também os conflitos de direito administrativo.

Uma outra medida prendeu-se com a extinção formal dos tribunais especializados, com base no entendimento de que a administração da justiça deveria ser acessível e clara, passando a organização judiciária a ter uma estrutura uniforme em todo o país. Contudo, na prática assiste-se, não só à organização interna dos tribunais distritais de forma especializada, como a uma “especialização” de certos tribunais de competência genérica devido à

concentração, quer de especialistas, em determinadas matérias, nesses tribunais, quer de áreas jurídicas especializadas.

Em 2004, foi criado um centro nacional de coordenação, responsável por avaliar todos os grandes e complexos casos criminais (mega-processos), que decide em que tribunal o processo vai ser julgado.

No que concerne ao Ministério Público, está em curso a discussão sobre a reforma da sua organização. Em cada distrito, existe um departamento do Ministério Público, em regra, instalado no mesmo edifício do tribunal. Todavia, as virtualidades desta organização paralela têm vindo a ser questionadas. A actual discussão tem mostrado uma orientação no sentido do afastamento do princípio da distribuição territorial paralela aos *District Courts*. A organização do Ministério Público está a discutir-se colocando em confronto duas tendências. Por um lado, uma tendência de desconcentração do Ministério Público, com a abertura de *front-offices* e de departamentos do Ministério Público em determinados bairros; por outro, uma tendência de sinal contrário, que apela à concentração da investigação de determinados crimes. Prevê-se, assim, a criação de mais departamentos a um nível territorial mais circunscrito para a investigação da criminalidade menos grave, departamentos a nível regional para a investigação da criminalidade plurilocalizada e grave e unidades especializadas para a investigação de crimes financeiros, económicos e ambientais.

5. Na Áustria, a jurisdição comum, com competência para matérias civis e criminais, está organizada em quatro tipos de tribunais: tribunais de primeira instância ou "*District Courts*" (*Bezirksgericht*); tribunais regionais ou "*Provincial Courts*" (*Landesgericht*); tribunais de recurso ou "*Courts of Appeal*" (*Oberlandesgericht*); e o Supremo Tribunal ou "*Supreme Court*" (*Oberster Gerichtshof*). A circunscrição territorial dos *District Courts* pode abranger a área territorial de um ou vários municípios, sendo, em regra, sobreposta à organização administrativa. Para além dos tribunais de competência genérica, integram, ainda, a organização judiciária alguns tribunais com competência

apenas em determinadas matérias situados somente em Viena (nomeadamente em matéria comercial, civil, penal, social e laboral) e em Graz (em matéria civil, penal e, ainda, um tribunal de menores com competência para os casos (civis e criminais) relacionados com menores).

Em 2002, foi reduzido, de 192 para 150, o número de *District Courts*. Os tribunais em que não existia volume de casos suficiente para a colocação a tempo inteiro de um juiz foram agregados. A principal motivação foi, para além da redução das despesas com rendas e equipamentos, a de possibilitar uma melhor gestão de recursos humanos, flexibilizando a substituição de juízes devido a doença e férias, o que permitia reduzir os períodos de inactividade judicial; permitir um maior grau de especialização dos juízes e, conseqüentemente, uma melhor qualidade da administração da justiça, designadamente reduzindo a duração dos processos.

Além das reformas no âmbito da organização judiciária, outro tipo de reformas, designadamente de carácter processual e no âmbito da avaliação do desempenho e da administração e gestão têm sido levadas a cabo neste país. Entre os novos temas de debate, destaca-se a implementação de um sistema judicial com três graus de jurisdição, em vez dos quatro existentes; a criação de instâncias de mediação para litígios decorrentes de acidentes de viação, com o objectivo de desviar a procura deste tipo de litígios dos tribunais judiciais; a utilização preventiva das “*task forces*” de juízes já existentes; a obrigação de comunicar, para eventuais efeitos disciplinares, os processos com uma duração excessiva; e a necessidade especialização dos juízes em áreas como direito comercial, laboral e da família.

6. Na Noruega, as instâncias jurisdicionais de resolução de conflitos estão organizadas em cinco tipos de instituições: instâncias de conciliação “*Conciliation Boards*” (*Forliksrådene*), tribunais de primeira instância ou “*District Courts*” (*Tingretten*), tribunais de recurso ou “*Courts of Appeal*” (*Lagmannsretten*), Supremo Tribunal ou *Høyesterett*, que contém o *Interlocutory Appeals Committee* (*Høyesteretts kjæremålsutvalg*) e tribunais

especializados com competência para a resolução de determinados litígios, como são os casos do tribunal industrial ou “*Industrial Disputes Tribunal*” (*Arbeidsretten*) com competência para todo o território nacional, e dos “*Land Consolidation Courts*” (*Jordskifteretten*), que apreciam questões relacionadas com o direito de propriedade e que cobrem todo o território norueguês. Estes tribunais especializados são constituídos, na sua maioria, por juízes não profissionais.

Em 1997, foi iniciado na Noruega um processo de reforma da organização judiciária com a nomeação de um Comité dos Tribunais de Primeira Instância (*Court of First Instance Committee*). O Comité propôs, em 1999, a redução para 54 dos 93 tribunais de primeira instância existentes na altura, mantendo a competência genérica. A maioria dos membros que integravam o Comité era da opinião que o número mínimo de juízes por tribunal deveria ser cinco. Consideravam que a existência de um número mínimo de juízes por tribunal permitia uma maior eficácia do trabalho jurisdicional, possibilitando a troca de ideias e de experiências; uma maior flexibilidade na distribuição de processos em situações de doença, férias e períodos de formação; uma maior rotatividade do *staff* pelas várias tarefas; o desenvolvimento de procedimentos internos mais eficientes; e uma mais eficaz realização de julgamentos colectivos. O Comité propôs, ainda, a realização de um estudo específico para a estrutura judicial na região de Oslo, por ser a área geográfica que, de longe, tem o maior volume de processos de todo o território norueguês. Considerava-se que a diferença de volume processual exigia uma perspectiva organizacional diferente da utilizada para o resto do país. Em vez da necessidade de se determinar em que medida os vários tribunais poderiam ser fundidos, em Oslo, o que estava em causa era a questão da organização e eficácia de grandes tribunais.

O Governo apresentou, assim, uma proposta onde defendia a redução do número de tribunais de primeira instância para sessenta e cinco, baseando-se num conjunto de pressupostos, como a dimensão mínima de um tribunal, o tempo de deslocação do público em geral, a necessidade de ajustar os tribunais às transformações sociais e a importância da flexibilização das

estruturas judiciárias de modo a permitir a libertação de recursos e a suportar novos investimentos. Após a discussão parlamentar, o número de tribunais de primeira instância foi fixado em sessenta e seis.

7. Na Suécia existem tribunais comuns, tribunais administrativos e tribunais especializados. Os tribunais comuns dividem-se em três instâncias: tribunais de 1ª instância, tribunais de recurso e o Tribunal Superior. Existem, ainda, comissões presididas por juízes, que podem ser consideradas corpos independentes, com funções jurisdicionais relativas a determinadas áreas do direito, nomeadamente, arrendamento, consumo e imigração. Defende-se, ainda, a criação de comissões com funções jurisdicionais para os casos de litigação de “massa” ou de rotina.

Em 1995, o Governo criou uma Comissão no âmbito da reestruturação do judiciário. Esta Comissão considerou que os tribunais devem ter dimensão suficiente, que lhes permita, entre outros, uma administração própria; suportar variações de volume de trabalho (ou seja, gerir casos de grande dimensão e complexos sem interrupção de outras actividades); especializarem-se em determinadas matérias; minimizar o custo médio por processo; e ter uma estrutura que permita flexibilidade de gestão de recursos humanos de modo a dar andamento aos processos em caso de afastamento, temporário ou permanente, de um juiz.

A partir de 1999, o Governo Sueco intensificou o processo de reforma do judiciário, agregando trinta tribunais de primeira instância em doze tribunais. Essa agregação foi feita de duas formas diferentes: através da agregação pura e simples de dois ou mais tribunais, criando um tribunal maior; ou criando uma circunscrição territorial mais extensa, mantendo os tribunais existentes como partes de uma organização comum (o chamado *several places model*). Este modelo pretendia assegurar a proximidade e conexão geográficas dos tribunais existentes, mantendo o seu valor simbólico, não alterando as dinâmicas do mercado de trabalho afecto àqueles tribunais e, ao mesmo tempo, obter as vantagens organizacionais de um tribunal maior. No entanto, as desvantagens do *several places model* foram superiores às suas vantagens: por um lado, a

flexibilidade na gestão de recursos não foi conseguida, pois não foram criados instrumentos de monitorização, quer da organização, quer da actividade dos seus membros; e, por outro, a distribuição do volume de trabalho entre os vários locais foi muito desigual, em grande medida devido à manutenção de um critério geográfico, gerando mais trabalho administrativo, duplicação de trabalho, desperdícios e erros desnecessários. A avaliação que foi feita considera, contudo, que as desvantagens poderiam ser eliminadas se houvesse uma maior eficiência na gestão dos recursos no conjunto dos vários tribunais.

8. Na Alemanha, a estrutura judiciária divide-se em jurisdição ordinária, jurisdições especializadas e jurisdição constitucional. A jurisdição ordinária (*die ordentliche Gerichtsbarkeit*) engloba a jurisdição civil e a jurisdição criminal, e organiza-se em três níveis hierárquicos: a primeira instância, que inclui os tribunais locais (*Amtsgericht*) e os tribunais regionais ou “*District Courts*” (*Landgericht*); a segunda instância, ou jurisdição de recurso (*Berufungsgerichte*), que é composta pelos tribunais regionais e pelos tribunais regionais superiores; e a terceira instância, ou instância de revisão, que é constituída pelo Tribunal Federal de Justiça (*Bundesaerichtshof*). Tem, ainda, várias jurisdições especializadas: a Jurisdição do Trabalho, a Social, a Administrativa e a Fiscal.

Em 2002, por forma a responder ao crescente congestionamento dos tribunais civis, o Ministro Federal da Justiça propôs a integração dos tribunais locais nos tribunais regionais, a implementação de um sistema de juiz singular nos *District Courts* e a reformulação da estrutura dos recursos. A primeira proposta foi alvo de uma forte oposição, quer por parte da administração local (dos *Länder* e dos municípios), quer dos operadores judiciários. Devido a esta oposição, a reforma estrutural não foi efectuada. Assim, as únicas alterações que foram implementadas cingiram-se à introdução de um sistema de juiz singular nos *District Courts* e à concentração e simplificação do sistema de recursos. A tendência actual na estrutura judiciária alemã, devido à crescente

complexidade do sistema legal, vai no sentido da especialização – das profissões judiciais e dos próprios tribunais.

9. A justiça nos Estados-membros figura entre as principais preocupações do Conselho da Europa, tendo sido adoptado pelo Comité de Ministros um conjunto de recomendações e resoluções, designadamente no domínio da promoção da eficácia da justiça. A Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça (CEPEJ) tem dado especial importância às questões relativas à jurisdição territorial, de que se destacam as principais conclusões do Relatório *Territorial Jurisdiction* (2003). O relatório considera, em síntese, que a distribuição dos tribunais pelo território nacional é uma questão importante, relacionada, principalmente, com o acesso à justiça e deve ser regularmente revista pelos Estados. Para reduzir o número de tribunais em cada país deve ser promovido o uso das novas tecnologias de comunicação e informação (ICT), incentivando a apresentação via electrónica de peças processuais, bem como a distinção entre o conceito de *Front Office* e *Back Office*. As ICT tornarão possível criar organizações da justiça constituídas por um *Back Office* que irão, cada vez mais, tratar os casos susceptíveis de respostas mais padronizadas. Esse tipo de organização pressupõe uma forte utilização da Internet e de procedimentos informatizados. Defende-se, igualmente, a possibilidade de introdução de um sistema de “justiça móvel”, em que os juízes se desloquem aos locais, realizando aí os julgamentos.

Quanto à dimensão ideal dos tribunais, a CEPEJ entende que esta não pode ser fixada em abstracto, dependendo de vários factores, designadamente, da população residente, do volume médio e da complexidade dos processos, bem como da especialização dos juízes. A especialização dos juízes é uma das sugestões para dar resposta ao aumento da complexidade dos casos. Contudo, a especialização pode não significar, no futuro, a concentração física de várias jurisdições, em virtude da flexibilidade dos recursos humanos e do aumento de oportunidades da ICT (vídeo-conferência e novos sistemas de gestão de conhecimento). Sugere-se, ainda, que a especialização poderá,

também, ser conseguida através da colaboração entre tribunais.

O recurso às ICT pode levar, assim, a dois movimentos inversos no que respeita à territorialização da justiça: um movimento na direcção da concentração dos tribunais em número limitado de locais; e, um outro, no sentido do alargamento da sua distribuição geográfica a um nível mais local através da criação de um *Front Office* associado a um *Back Office*, este responsável pelo apoio administrativo e pela tramitação dos processos.

10. Em Portugal, à semelhança de outros países, os modelos estruturais de organização judiciária têm resistido, sem grandes alterações, às transformações políticas, sociais e económicas, mantendo uma linha de continuidade, que, no essencial, as mudanças introduzidas não modificaram, com excepção das que derivaram do processo de democratização do país. No que diz respeito à evolução do mapa judiciário, verificamos que, nos últimos trinta anos, houve apenas uma reforma que, concretizada na sua plenitude, poderia ter alterado a matriz da divisão judicial do território, mas que não foi bem sucedida.

As reformas ocorridas no sistema de administração da justiça após a Constituição de 1976 podem ser agregadas em três períodos: o período de 1977 a 1987, em que se procedeu às reformas judiciárias necessárias à dignificação e democratização do poder judicial e ao corte com o sistema judicial vigente durante o Estado Novo; o período de 1987 a 1999, dominado pela controvérsia sobre os tribunais de círculo e pela crescente desadaptação dos tribunais ao crescimento exponencial da procura; e o período de 1999 até à actualidade, em que se extinguiram os tribunais de círculo e se registou uma tentativa de adaptação da oferta de justiça à procura crescente, através da disponibilização de mais meios físicos e humanos e do reforço da informatização, assim como da incorporação na política pública de justiça das ideias de simplificação processual e de desjudicialização, em especial através da criação de meios alternativos de resolução de litígios.

11. Ao lermos as exposições de motivos das leis e os preâmbulos dos decretos-leis que estiveram na base das sucessivas reformas, torna-se evidente a disjunção entre o processo de intenções que a eles presidiu e o que é efectivamente legislado. Já em 1978, o legislador reconhecia a necessidade de alterar e de redimensionar a divisão judicial do território. Contudo, apesar do reconhecimento da necessidade de inclusão no sistema de organização da justiça de critérios que permitissem uma melhor adequação da organização e divisão judiciárias às dinâmicas sócio-económicas do território, a reforma, fundando-se em exigências de natureza política, social e económica, manteve intacto o modelo de proximidade geográfica da justiça face aos cidadãos, com a comarca como matriz territorial do sistema judicial, bem como o tradicional agrupamento das comarcas em círculos e em distritos judiciais. Mais, apesar de reconhecer que o país se encontrava espartilhado num número excessivo de circunscrições, algumas sem justificação, avançou para a criação de mais comarcas e mais círculos judiciais.

Mesmo durante o segundo período, em que se tentou implementar o círculo como matriz da divisão territorial, os órgãos jurisdicionais com competência territorial alargada (os tribunais de círculo) só julgavam os litígios de maior valor e os crimes mais importantes. A comarca continuou a determinar a competência dos centros de decisão judicial da maior parte dos litígios. As várias alterações àquela lei visaram, sobretudo, “levar” os tribunais de círculo às populações, nunca se conseguindo introduzir uma administração coordenada, ao nível do círculo judicial, dos meios ao serviço da justiça

12. Em 1999, com a nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, que previu um tratamento excepcional para a comarca de Lisboa, extinguiram-se os tribunais de círculo. Mas, a tradicional divisão judicial em círculos e comarcas manteve-se. Os círculos passaram a definir, na maior parte dos casos, a competência territorial dos tribunais especializados, assim como a competência territorial dos juízes de círculo.

Esta reforma veio, ainda, criar uma grande diversidade de tipos de

tribunais de competência específica e de competência especializada, o que, para alguns, constitui um problema para o sistema de organização judiciária. Na verdade, a organização judiciária evoluiu no sentido da especialização dos tribunais em determinadas matérias, como família e menores, comércio, instrução criminal e trabalho, com o objectivo de dotar a administração da justiça de mais eficácia e eficiência. Aqueles tribunais foram criados de acordo com os princípios que informavam os tribunais de círculo aquando da sua criação: ampla área de competência territorial e a obrigatoriedade de deslocação dos cidadãos às sedes do círculo judicial. Contudo, esta diversidade de juízos especializados é ainda residual, sendo o território nacional coberto, maioritariamente, por tribunais de competência genérica.

13. O legislador privilegiou, igualmente, a criação de tribunais de competência específica, (varas, juízos e juízos de pequena instância) em comarcas cujo volume processual o “justificasse”, mas não definiu critérios objectivos que permitissem determinar quais as comarcas, em que situações e a partir de quando se deveriam criar estes tribunais. Temos, por isso, hoje, não só uma grande disparidade da oferta judicial para responder à procura gerada, mas também comarcas comparativamente idênticas em termos de procura com respostas muito diferenciadas, como é o caso das comarcas de Leiria e de Coimbra, que registam um número de processos entrados médio idêntico (8.963 e 9.460, respectivamente). No entanto, enquanto que na comarca de Leiria se encontram instalados 5 juízos cíveis e 3 juízos criminais, em Coimbra, encontra-se instalada uma vara mista, dividida em 2 secções, 5 juízos cíveis e 4 juízos criminais.

Também no Distrito Judicial de Lisboa se verificam situações semelhantes. Vejam-se os casos das comarcas de Oeiras, Sintra e Loures, que registam um número de processos entrados médio de 16.301, 13.375 e 11.445, respectivamente. Na comarca de Oeiras, que regista o maior número de processos entrados, encontram-se instalados 5 juízos cíveis e 3 juízos criminais, enquanto que nas comarcas de Sintra e Loures, que registam

números médios de processos entrados menores, o grau de especialização e a oferta são superiores (2 varas mistas, 6 juízos cíveis e 3 juízos criminais; e 2 varas mistas, 6 juízos cíveis, 4 juízos criminais e 2 juízos de pequena instância criminal, respectivamente).

No Distrito Judicial do Porto, refira-se o caso das comarcas de Santa Maria da Feira e de Guimarães, que registam um número de processos entrados médio idêntico (10.978 e 10.911, respectivamente). No entanto, na comarca de Santa Maria da Feira encontram-se instalados 4 juízos cíveis e 2 juízos criminais; enquanto que em Guimarães encontram-se instaladas 2 varas mistas, 5 juízos cíveis e 3 juízos criminais. Por outro lado, a comarca da Maia, que regista um número médio de processos entrados bastante próximo do das duas comarcas anteriores (10.586), não possui juízos de competência específica ou especializada, estando o tribunal dividido em 5 juízos de competência genérica.

Diga-se, ainda, que os litígios cíveis a tramitar nas varas são, comparativamente aos restantes, em número reduzido. Para termos uma ideia, basta considerar que, no período 2000-2004, o peso relativo das acções cíveis declarativas e das acções executivas para pagamento de quantia certa que tinham um valor igual ou superior a 14.969 Euros, o valor das acções que poderão entrar naqueles tribunais era de 8,4% e de 11,3%, respectivamente.

14. Assim, ao analisarmos a evolução da organização judiciária portuguesa e ao olharmos para a sua representação gráfica (cf. Anexo B) resulta evidente a ausência de explicitação de critérios claros e objectivos, devidamente fundamentados e sistematizados, para grande parte das diversas alterações introduzidas com consequências no ordenamento judicial do território. Ao mesmo tempo que se considerava que a diminuição das distâncias geográficas em resultado do desenvolvimento das acessibilidades, a alteração da densidade demográfica e do desenvolvimento industrial, o congestionamento dos serviços, o movimento processual registado nas respectivas comarcas, o crescente aumento dos recursos humanos e materiais

e a necessidade de rentabilização dos recursos disponíveis deveriam levar ao reordenamento judicial do território, a verdade é que poucas consequências se retiravam daqueles pressupostos. E, hoje, o actual sistema de organização da justiça é resultado da contínua criação de mais comarcas, mais círculos e mais tribunais, seja de competência genérica, especializada ou específica, apesar de o legislador reconhecer que as dinâmicas territoriais, demográficas e sócio-económicas exigiam outro tipo de respostas organizacionais.

15. Nos últimos anos, os diferentes Governos começaram, também, a apostar na criação de instrumentos e soluções “alternativas” ao modelo formal e profissionalizado da justiça, concretizando-se em medidas como a criação de centros de arbitragem para diversos tipos de conflitos e de julgados de paz; conciliação e mediação; a atribuição de competências aos conservadores de registo civil para a realização de divórcios por mútuo consentimento; a atribuição aos solicitadores de execução de um conjunto de funções anteriormente da competência dos juízes; e a descriminalização de certas condutas, como a emissão de cheque sem provisão com função de garantia e a emissão de cheque sem provisão para pagamento de quantia certa inferior a 150 Euros, e do consumo de estupefacientes.

16. Hoje, é consensualmente reconhecido que o mapa judiciário não acompanhou as dinâmicas territoriais da população e dos sectores económicos, apresentando uma clara inadequação à realidade económica e social do país, cujos principais pólos de desenvolvimento se concentram nas regiões de Lisboa e Porto e no litoral a Norte da Península de Setúbal. Numa perspectiva territorial, seja demográfica, empresarial ou de serviços, podemos considerar três áreas em franca expansão: Litoral a Norte da Península de Setúbal; Região Centro: Coimbra, Aveiro, Leiria e Viseu; e o Litoral Algarvio. Em todo o território os centros urbanos de média dimensão têm ganho novas expressões, seja por novas funcionalidades, pela propagação da influência de grandes centros urbanos, ou pela capacidade de actores políticos

locais/regionais/nacionais apostarem no estímulo desses centros urbanos.

17. Consideramos que a reforma que implique uma possível reestruturação da territorialização da justiça deve ter em conta a radiografia do país, na sua vertente demográfico-social e económico-empresarial. Mas, se é certo que as novas dinâmicas demográficas determinam uma nova concepção de optimização de serviços, esta optimização não deve incorporar uma política “punitiva” das comunidades pelos seus constrangimentos territoriais, económicos ou sociais. Essa nova concepção deve, sempre que possível, incorporar processos de requalificação e nunca perder de vista o contexto económico e sócio-cultural e as necessidades das populações. É fundamental que se olhe para os territórios, mesmo que em processo de perda populacional, com uma visão de futuro, criando, ou reestruturando, nalguns lugares, condições de fixação de meios e recursos que tornem, em especial os centros urbanos de pequena e média dimensão, centros com dinâmicas funcionais que se destaquem dos centros urbanos próximos.

18. A análise do volume da procura judicial mostra a sua estreita relação com a densidade populacional, acentuando-se em áreas que economicamente têm ganho novos estímulos e funcionalidades. Por isso, o actual mapa de distribuição territorial da procura tem forte coincidência com a análise sócio-demográfica do país que fizemos no Capítulo III. Identificámos claramente a influência da litoralização para Norte, a partir da Península de Setúbal, e a mancha de fluxo da procura que se expande desde o litoral do Distrito Judicial de Coimbra até ao eixo Guarda- Castelo Branco, bem como a alguns centros urbanos de média dimensão no Distrito Judicial de Évora (Abrantes, Évora, Beja) e parte do litoral algarvio (Faro, Portimão), áreas que registam um ganho populacional significativo.

Considerando o volume médio anual dos processos entrados no período 2000-2004, identificámos quatro “países judiciários”: grande parte do interior, costa alentejana e algarvia (com excepção das comarcas de Faro, Loulé,

Albufeira e Portimão) e algumas zonas do litoral centro (como, por exemplo, Mealhada e Mira), com uma média anual de processos entrados por comarca igual ou inferior a 1.000 – uma parte muito significativa com menos de 500 processos; parte das comarcas do litoral centro e norte (com algumas excepções), as comarcas de Faro, Loulé, Albufeira e Portimão e os principais centros urbanos do interior, com um volume médio de processos entrados superior a 1.000, mas inferior a 5.000 processos; com uma média de processos entrados superior a 5 000, as áreas peri-urbanas de Lisboa (Oeiras, Sintra e Loures) e do Porto (Vila Nova de Gaia, Maia e Matosinhos) e alguns pólos mais industrializados ou com maior concentração de serviços (Setúbal, Viseu, Coimbra, Aveiro, Leiria, Braga, Santa Maria da Feira e Guimarães); e as comarcas de Lisboa (303.139) e Porto (102.147), com um número médio de processos entrados largamente superior.

19. Comparando o ano de 1991 com o período actual, verificamos que 170 comarcas registam uma diminuição do número de processos entrados. Em 1991, do total de comarcas instaladas, 72 registaram menos de 1.000 processos entrados e, destas, 33 menos de 500 processos entrados, contra as actuais 123 e 73, respectivamente. A diminuição da procura é mais acentuada nas comarcas do interior do país. No Distrito Judicial de Coimbra, comparativamente com o ano de 1991, 50 das comarcas registaram uma diminuição do número de processos entrados; no Distrito Judicial de Évora, 42; no Distrito Judicial de Lisboa, 19; e, no Distrito do Porto, 11 comarcas. Se é certo que tal facto é também induzido por outros factores, designadamente, pelas alterações de natureza legal que desviaram dos tribunais alguma da procura e pela criação de novas comarcas, afectando a procura nas comarcas contíguas, a transformação é, sobretudo, induzida pelas dinâmicas sócio-demográficas. Acresce que, entre 2000 e 2004, verificou-se uma diminuição do volume de processos entrados em 40 da comarcas instaladas.

Hoje, a maioria das comarcas apresenta uma média anual de processos entrados inferior a 1.000 processos (123 comarcas, representando 54%),

sendo que 32% (73 comarcas) têm um número médio de processos entrados inferior a 500. Das 231 comarcas instaladas no país, apenas 26 têm um volume médio anual de processos entrados superior a 5.000; e 10, correspondentes a 4%, superior a 10.000.

20. Na generalidade das comarcas, o volume de processos entrados não foi acompanhado de igual volume de processos findos, o que explica o crescimento exponencial dos processos pendentes que, em 2004, atingiram mais de 1.400.000 processos. Os exercícios que efectuámos, agregando as comarcas de acordo com o volume de processos entrados, mostram que, na grande maioria daquelas, os processos findos situam-se muito abaixo dos entrados, o que leva a que as pendências apresentem, nas diferentes comarcas e independentemente do volume de processos entrados, igual tendência de subida.

A tendência das pendências indicia um padrão de ineficiência do sistema de justiça que não será alterável apenas com medidas que actuem sobre a procura, mas exige outras, designadamente de natureza processual, que tornem a tramitação processual menos burocrática, e, sobretudo, medidas que permitam alterar o sistema de administração e gestão dos tribunais e o modelo de colocação dos magistrados. Este modelo leva a que, hoje, os magistrados em início de carreira, sem experiência, sejam colocados em comarcas com maior dispersão da litigação o que não pode deixar de se reflectir no seu desempenho.

21. A litigação cível representa, no período 2000-2004, cerca de 83% dos processos entrados, assim distribuídos: 53% acções cíveis (29% acções executivas e 24% acções declarativas); 26% injunções; e 3% acções tutelares cíveis. As acções penais têm um peso de 17%. Os processos de instrução e tutelares educativos têm um peso residual, respectivamente de 0,9% e 0,6%. Embora com pesos relativos diferentes, a litigação cível (considerando o conjunto das acções declarativas e executivas) é prevalecente na quase

totalidade das comarcas. O peso relativo das diferentes jurisdições no conjunto dos processos entrados regista, contudo, algumas variações, considerando os vários agrupamentos de comarcas. Destacam-se as seguintes. O peso relativo das acções declarativas, comparativamente com o padrão nacional, cai para cerca de 18% nas comarcas de Lisboa e Porto e aumenta para cerca de 31% nas comarcas com um volume de processos entrados inferior a 1.000 processos. A variação mais significativa dá-se nos procedimentos de injunção e nos processos penais. Os primeiros são claramente dominantes nas comarcas de Lisboa e Porto (cerca de 43%), vendo o seu peso relativo diminuir no grupo de comarcas que apresentam um volume de processos entrados mais baixo (para cerca de 7%). O peso relativo dos processos penais é maior nas comarcas com um volume geral de processos entrados menor.

22. Quanto ao objecto dos litígios, os indicadores mostram que o padrão de distribuição dos objectos de acção não registou alterações significativas se compararmos as tendências identificadas na última década, evidenciadas em anteriores estudos do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Os tribunais continuam demasiado acessíveis às acções de dívida, quer na fase declarativa, quer na fase executiva, que dominam largamente a litigação cível, em especial nos grandes centros urbanos e, sobretudo, nas comarcas de Lisboa e Porto. No período 2000-2004, o peso das acções de dívida nas acções declarativas era de 60%. Mas, em Lisboa e Porto, a percentagem sobe para 85% e 73,5%, respectivamente. De tal forma que basta retirar as comarcas de Lisboa e Porto para a composição da litigação se alterar significativamente, descendo o peso relativo das dívidas para 44%.

Os indicadores mostram, assim, que os nossos tribunais, em matéria cível, estão “ocupados” com processos que têm muito pouca complexidade jurídica, mas que levam o Estado a gastar muitos milhares de euros para os julgar.

23. O peso das dívidas no total da litigação cível, seja como procedimento

de injunção, acção declarativa ou executiva, faz emergir as pessoas colectivas (como mostrámos em estudos anteriores, maioritariamente sociedades do sector financeiro ou comercial) como os grandes mobilizadores do sistema de justiça cível. No período 2000-2004, 74,2% das acções cíveis foram intentadas por pessoas colectivas. Em Lisboa e no Porto, o peso das pessoas colectivas sobe para 92,8% e 87,6%, respectivamente. A grande maioria das pessoas colectivas, em especial no caso das comarcas de Lisboa e Porto e nas áreas peri-urbanas daquelas cidades, que intentam injunções, acções declarativas ou executivas são litigantes frequentes, ou seja, litigantes que repetidamente recorrem aos tribunais, no mesmo período por causa do mesmo tipo de litígio. Nos últimos anos, o que se tem registado é, tão só, a emergência de novos litigantes frequentes, como, por exemplo, operadoras de telemóveis e de TV por cabo. O que significa que os tribunais estão a ser intensamente mobilizados por pessoas colectivas com capacidade económica para poder gerir, de forma racional, a sua litigância.

Esta circunstância tem, ainda, mais relevância se tivermos em conta que o valor da grande maioria do total das dívidas (declarativas, executivas e injunções) que entram no sistema de justiça é inferior a 2.000 Euros. Por exemplo, 50% das acções declarativas de dívida têm um valor inferior a 1.000 Euros (em Lisboa 66%) e cerca de 35,4% inferior a 500 Euros. Consideramos que a reforma do sistema de justiça e, em particular, a reforma do mapa judiciário não podem deixar de ter em conta, quer a colonização do sistema de justiça pelas acções de dívida, quer aquele tipo de mobilização. Como se pode ver nos Capítulos V e VI, alguns dos intervenientes nos painéis defendem mesmo a criação de escalões de taxas de justiça de acordo com a natureza dos litigantes com base em dois argumentos principais: a maior capacidade económica, em geral, das empresas e a possibilidade de estas deduzirem fiscalmente os custos da sua litigância.

24. Apesar da prevalência, generalizada a todas as comarcas, das acções de dívida comparativamente com os restantes objectos de litígio, a dispersão

da litigação é muito maior nas comarcas com um volume mais baixo de processos entrados, em especial nas comarcas com uma média anual de processos entrados entre 500 e 1.000 e inferior a 500 processos, destacando-se tipos de litígio, como divórcio e separação judicial, tutelares cíveis (comarcas não abrangidas por tribunais de família e menores), sucessões/inventários, direito de propriedade e outros direitos reais e responsabilidade civil extracontratual. À medida que sobe o volume médio anual de processos entrados aumenta a concentração da litigação cível declarativa, induzida pelas acções de dívida, atingindo cerca de 90% (considerando os três tipos de litígio mais frequentes) nas comarcas de Lisboa e Porto.

O baixo volume de processos entrados numa percentagem significativa das comarcas não pode significar, assim, menor atenção à natureza da litigação. Pelo contrário, exige uma resposta judiciária de qualidade que nem sempre será dada com o actual modelo de colocação de magistrados e de organização judiciária.

25. No âmbito da justiça penal, a estrutura da criminalidade que chega à fase de julgamento é dominada por tipos de crime que integram a chamada pequena e média criminalidade e, dentro desta, uma criminalidade de “massa” (constituída pelos crimes de condução sem habilitação legal e de condução em estado de embriaguez). Estes dois tipos de crime e o crime de emissão de cheque sem provisão representam, no seu conjunto, no período analisado, cerca de 40% da criminalidade que chega à fase de julgamento. Diga-se, aliás, que os crimes de viação são dominantes nas comarcas do país, com excepção das comarcas de Lisboa e Porto, onde prevalecem os crimes de emissão de cheque sem provisão, com um peso relativo de 31% e 36%, respectivamente. A percentagem muito significativa deste tipo de crimes nestas duas comarcas está associada aos seus principais mobilizadores: as sociedades aí sedeadas. O que significa que os tribunais instalados naquelas comarcas, quer no âmbito da justiça cível, quer no âmbito da justiça penal, estão a ser em grande medida

mobilizados para a cobrança de dívidas. Facto que deve merecer especial reflexão, quer numa perspectiva de organização da justiça, quer, ainda, no que respeita às regras de colocação de magistrados.

26. Os indicadores da justiça penal mostram um conjunto de tipos de crime (como crimes de falsificação, crimes aduaneiros e fiscais e crimes cometidos no exercício de funções públicas) que tem uma expressão estatística, na generalidade das comarcas, muito residual. Embora com valores baixos, em termos relativos, apenas registam alguma expressão, nas comarcas de Lisboa e Porto, nas comarcas peri-urbanas daquelas cidades, na Península de Setúbal e em algumas comarcas do litoral norte. É, contudo, importante ter em conta que, apesar do seu baixo peso relativo, alguns daqueles tipos de crime, tal como outros integrados em categorias mais abrangentes, integram a criminalidade mais grave e, nalguns casos, uma criminalidade grave e complexa, que não pode ser analisada numa perspectiva quantitativa. Esta criminalidade exige respostas diferenciadas do sistema de justiça que, no actual sistema de organização da justiça, como já referimos em anteriores estudos do Observatório Permanente da Justiça, não estão a ser dadas de forma cabal.

27. No caso das ilhas, a situação não difere muito da verificada no território continental. Na Região Autónoma dos Açores, apenas quatro comarcas registam uma média anual de processos entrados entre 501 e 1.202 processos. Destacam-se as comarcas de Ponta Delgada, que concentra grande parte da litigação do arquipélago dos Açores (com cerca de 39% do total de processos entrados), e de Angra do Heroísmo (16%). A concentração da litigação na comarca do Funchal é, ainda, mais expressiva, representando cerca de 74% do total da litigação no arquipélago da Madeira.

Considerando a estrutura da litigação, sem Lisboa e Porto, não há diferenças significativas entre o total nacional e a Região Autónoma dos Açores. Tal como acontece na maioria das comarcas de Portugal continental,

também nas comarcas desta Região, a litigação cível é dominada pelas acções de dívida e, no caso, dos processos penais, prevalecem, na generalidade das comarcas, os crimes de viação. Na Região Autónoma da Madeira, embora o peso relativo das acções cíveis (declarativas e executivas em conjunto) seja prevalecente, os processos penais têm um peso relativo muito superior (39,3%) ao total nacional (17,5%) e mesmo ao total nacional sem Lisboa e Porto (26,2%), embora, tal como nas restantes comarcas, predominem os crimes de viação. Também as acções de dívida constituem o tipo de litígio cível prevalecente na comarca do Funchal (48,1%). Nas restantes comarcas, os divórcios e os processos tutelares cíveis constituem os principais objectos de acção.

28. A reorganização do mapa judiciário é considerada, entre nós, como uma das questões centrais do processo de reforma do sistema judicial. Já em 2002, aquando da realização do estudo do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, cujos principais resultados constam do relatório “Os tribunais e o território: um contributo para o debate sobre a reforma da organização judiciária em Portugal” - do nosso conhecimento o primeiro estudo empírico sobre este tema, ainda que de natureza exploratória -, no debate que então foi promovido, foi maioritária a ideia de extinção de comarcas com pouca procura através da sua fusão/agregação jurídica.

No capítulo VI demos conta de várias reflexões publicadas sobre esta matéria de diversos operadores e instituições judiciárias, como, por exemplo, no que se refere aos operadores, de Laborinho Lúcio, Cunha Rodrigues, João Correia, Dias Borges, Braga Temido, entre outros; e, no que se refere às instituições, do Conselho Superior da Magistratura e da Associação Sindical dos Juizes Portugueses. Embora com opiniões e soluções diversificadas quanto aos caminhos da reforma e aos seus objectivos, há uma clara convergência quanto à necessidade de a fazer. Essa foi, também, a posição dos diversos operadores judiciários que participaram nos painéis realizados pelo Observatório Permanente da Justiça especificamente para debater este

tema.

29. Para os intervenientes nos painéis é consensual que a definição de um novo paradigma de política pública de justiça deve estar no lastro da reorganização territorial do sistema de justiça. Muitos defendem que um maior recurso aos meios alternativos de resolução de litígios existentes ou a criação de outras formas de resolução extrajudicial dos conflitos diminuiria, em parte, o elevado volume de processos que chega diariamente aos tribunais. Entre o conjunto de meios alternativos de resolução de conflitos, a maioria dos operadores considera que os julgados de paz são a instância não jurisdicional mais presente no terreno e cujo funcionamento poderá ser indispensável para aliviar o trabalho dos tribunais judiciais.

Embora não seja uma opinião consensual, a ideia de ampliação de uma rede de pequenas instâncias de base, com um forte envolvimento dos meios alternativos de resolução de conflitos, e o recentramento das funções dos tribunais foi, também, defendida por alguns intervenientes nos painéis.

30. Todos os participantes concordaram com a ideia de que uma reforma do mapa judiciário não pode ser feita de forma isolada, devendo ser integrada numa agenda mais vasta de reforma que deve ter em vista melhorar a eficiência e a qualidade da administração da justiça. Nesse sentido, a reforma do mapa judiciário dever-se-ia articular com outras reformas do sistema judicial, designadamente com reformas processuais, reformas no sentido da modernização e organização dos tribunais e reformas que impliquem um forte investimento na formação dos operadores judiciais.

Esta reforma deve, ainda, ser feita em articulação com a reforma da administração pública em matéria de ordenamento do território, sobretudo porque essa reforma irá produzir efeitos no âmbito de muitos serviços auxiliares da justiça.

31. O debate sobre o caminho para a reforma do mapa judiciário em Portugal situou-se em torno de duas posições: aqueles que defendem uma reforma baseada na racionalização do actual modelo e os que consideram que o caminho deve ser a construção de um novo modelo, embora se tenha registado uma proximidade de posições quanto aos pressupostos que devem presidir à reorganização do mapa judiciário: cidadania, acesso ao direito e qualidade da justiça.

São vários os operadores judiciários que preferem uma reforma mais “modesta” de “pequenos passos”, aperfeiçoando o modelo de territorialização da justiça existente. Este aperfeiçoamento poderia passar pela agregação/extinção de círculos e comarcas e/ou o alargamento de tribunais com competência especializada.

Para outros, a reforma do mapa judiciário tem que ser mais arrojada, não bastando alguns ajustes, mas sim impondo a construção de um novo modelo de territorialização da justiça.

32. Aquele debate foi sobreposto por um outro que confronta dois modelos de organização territorial da justiça: um modelo de concentração e um modelo de justiça de proximidade. Dois dos argumentos mais recorrentes para os defensores do modelo de organização territorial da justiça baseado na ideia de proximidade são a falta de transportes públicos e de redes viárias em certas zonas do país, em especial no interior, dificultando o acesso a zonas mais desenvolvidas e o agravamento dos “custos” da interioridade. Por seu lado, os operadores judiciários que defendem o modelo de concentração baseiam-se em duas ideias principais: a racionalização dos meios e a especialização dos tribunais como vector de eficácia, de eficiência e de qualidade do sistema de administração da justiça.

33. A proposta que emergiu do debate parte da necessidade de alargamento da circunscrição base. A maioria dos operadores judiciários considera que só com a alteração do patamar territorial é que será possível

avançar-se para um outro paradigma de administração e gestão do sistema de justiça, quer no que se refere aos recursos humanos e materiais, quer à gestão processual. Aquela proposta assentava, em síntese, nos seguintes pressupostos: o círculo judicial passaria a ser a matriz organizacional do sistema de justiça, incluindo os serviços auxiliares dos tribunais (IRS, serviços da Segurança Social, assessorias técnicas, medicina legal, etc.) com uma organização judiciária piramidal dividida em três graus de jurisdição: no topo estariam os tribunais de grande instância, depois os tribunais de instância, e, na base, os chamados tribunais municipais.

34. Como referimos, consideramos que o Ministério Público reclama uma análise e ponderação autónomas, por ser uma magistratura cuja actividade não se esgota no processo judicial *stricto sensu*. É uma magistratura titular de um conjunto de funções prévias (como por exemplo, enquanto titular da acção penal, na fase de inquérito) ou paralelas ao processo judicial (como por exemplo, no âmbito dos processos extrajudiciais de divórcio por mútuo consentimento, homologando ou não o acordo de regulação de poder paternal, ou participando nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo), e ainda desenvolvendo um conjunto de funções que a associam à promoção do acesso ao direito e aos tribunais por parte dos cidadãos. O desenho constitucional do Ministério Público configura-o, assim, como uma magistratura autónoma em relação ao poder político e à judicatura, com estatuto próprio e integrante da organização judiciária.

35. No Capítulo V, analisámos algumas das actividades do Ministério Público que não estão directamente relacionadas com os processos judiciais e demos conta da opinião, sobre este tema, de actores directamente envolvidos nas práticas em análise.

Na área da investigação criminal, considerando o número de inquéritos abertos, podemos identificar, à semelhança do total de processos entrados, quatro países judiciários, que, no entanto, não se sobrepõem exactamente aos

países judiciários identificados para a procura global do sistema.

Em primeiro lugar, grande parte do interior, costa alentejana (com exceção da comarca de Santiago do Cacém) e algumas zonas do litoral centro (como, por exemplo, Mira), com um número de inquéritos abertos inferior a 1.000. De referir que entre as 135 comarcas que registaram, em média, no período entre 2000 e 2004, um número de inquéritos abertos inferior a 1.000, 42 tiveram um número médio de inquéritos abertos inferior a 250 e 53 registaram um número médio superior a 250, mas inferior a 500. Em segundo lugar, o litoral norte e centro (com algumas exceções), parte da costa algarvia (Lagos, Silves, Olhão, Tavira e Vila Real de Santo António), os centros urbanos do interior (como por exemplo, Castelo Branco, Évora, Guarda, Covilhã, Viseu), com um volume de inquéritos abertos superior a 1.000 e inferior a 5.000. Das 71 comarcas que registaram um número médio de inquéritos abertos superior a 1.000 e inferior a 5.000, 43 registaram um número médio de processos inferior a 2.000 inquéritos abertos por ano. Em terceiro lugar, as áreas peri-urbanas de Lisboa e Porto (como, por exemplo, Oeiras, Sintra, Vila Nova de Gaia e Maia), alguns pólos com maior concentração demográfica e mais industrializados (como, por exemplo, Coimbra, Aveiro, Leiria, Braga e Guimarães) e uma parte substancial da costa algarvia (Portimão, Albufeira, Loulé e Faro) com inquéritos abertos entre 5.000 e 15.000 inquéritos. Por último, as comarcas de Lisboa e Porto, com um número de inquéritos abertos superior a 15.000 e com absoluta prevalência da primeira comarca. De facto, o número médio de inquéritos entrados na comarca de Lisboa (81.888 inquéritos) é superior ao dobro do número médio de inquéritos entrados na comarca do Porto (31.158).

36. A primeira conclusão que resultou do painel de discussão dos magistrados do Ministério Público prende-se com a necessidade de mudança na organização e distribuição territorial dos serviços de justiça. Os participantes do painel, apesar de divergentes nos caminhos concretos da reforma de um mapa judiciário, foram unânimes em salientar que é necessário mudar o “estado das coisas”. A grande maioria dos intervenientes do painel considera

que a reforma deve incorporar a possibilidade de concentração dos serviços de justiça, embora com uma adequada ponderação entre a proximidade daqueles serviços aos cidadãos e a sua concentração.

37. Uma das exigências antigas de vários operadores judiciários é a necessidade de alargar a extensão territorial dos tribunais de competência especializada, em especial dos tribunais de família e menores e dos tribunais do trabalho, associando tal necessidade à concentração de tribunais. Esta reforma é vista pelos magistrados como essencial para proporcionar a todos os cidadãos justiça de igual qualidade. No entanto, os magistrados chamaram à atenção para o facto de uma especialização dos tribunais exigir, paralelamente, uma especialização e formação prévia à colocação dos magistrados e dos funcionários.

38. Para alguns magistrados, os “pequenos” tribunais, com o actual sistema de colocação de magistrados, tendem a praticar uma justiça de menor qualidade, pelo que a concentração de tribunais permitiria alcançar uma maior uniformização da qualidade de justiça oferecida às populações; por outro, ao permitir a concentração dos seus operadores, potenciaria o desenvolvimento de massa crítica, a troca de experiências e ideias, a criação de uma estrutura técnica de apoio aos magistrados e a optimização dos serviços.

39. No entanto, para alguns dos intervenientes no painel de discussão, a concentração não deixa de ter perigos. Identificam três perigos fundamentais: a perda da função simbólica dos tribunais nas localidades que se vissem privadas de os ter; a onerosidade da concentração dos tribunais para os cidadãos e a conseqüente limitação de acesso aos mesmos; e a distância como inibidora da procura. Neste contexto, chamam a atenção para o actual (mau) exemplo dos tribunais de família e menores e dos tribunais do trabalho, tendencialmente concentrados, e a onerosidade de deslocação que tal concentração implica.

40. Apontam-se algumas soluções para as desvantagens da concentração, que passam, por exemplo, pela densificação da articulação entre os tribunais e outros serviços parajudiciais, como, por exemplo, as comissões de protecção de crianças e jovens em perigo e os órgãos de polícia criminal, promovendo, também, por essa via, o acesso à justiça; e pelo aprofundamento do papel do Ministério Público como interface do sistema de justiça com o cidadão, devendo, para tal, privilegiar uma maior dispersão e proximidade às populações do atendimento ao público.

Também a utilização das novas tecnologias de informação e comunicação foram apontadas como sendo um instrumento potenciador de aproximação entre os tribunais e as populações, desde que se promova o seu funcionamento eficaz.

Como forma de garantir a proximidade aos cidadãos e, também, como alternativa à actual agregação de comarcas, alguns magistrados avançaram com a ideia de manutenção de uma estrutura mínima nas actuais comarcas onde não se justificasse a existência de um tribunal, que deveria estar equipada, designadamente, com uma sala de audiências, mas sem a necessidade de um quadro de funcionários como o actual.

41. Para vários autores e operadores judiciários, é necessário criar-se um tribunal judicial para o julgamento da criminalidade mais complexa e organizada que desse seguimento aos processos saídos do Departamento Central de Investigação e Acção Penal. Nesta matéria, a especialização dos magistrados e a actualização técnica dos corpos policiais é vista como determinante do sucesso e eficácia do combate a este tipo de criminalidade. Alguns magistrados identificaram, ainda, como bloqueios da eficácia do julgamento dos processos confiados na fase de investigação ao DCIAP, a falta de coordenação e articulação entre os magistrados do Ministério Público, na fase de julgamento, bem como a falta de preparação de alguns magistrados em início de carreira para a resolução de tais litígios. Paralelamente, chamou-se a

atenção, ainda, para a necessidade de especialização dos próprios tribunais de instrução criminal, que, actualmente, tratam indistintamente todo o tipo de criminalidade.

42. No que respeita especificamente à reorganização do Ministério Público, houve unanimidade na consideração de que, pelas suas características próprias, fundamentalmente no que respeita às suas funções na área do trabalho, da família e menores, da investigação criminal, e ainda enquanto promotor do acesso ao direito, em especial através do atendimento ao público, o Ministério Público requer respostas específicas. Considera-se, no entanto, que tal resposta não pode perder de vista a solução dada para a magistratura judicial, uma vez que, apesar de as esferas dos tribunais e do Ministério Público não serem coincidentes, existe uma intercepção de competências e de actividades.

43. Todos os participantes do painel concordaram que era urgente uma reorganização do Ministério Público no sentido de permitir uma resposta mais adequada e com maior qualidade às solicitações que lhe são dirigidas. Essa resposta deve passar, em parte, por uma melhor articulação entre as diversas estruturas entre si, por mais e melhores serviços de apoio e por um maior investimento na especialização dos seus agentes. Em primeiro lugar, alguns magistrados chamaram a atenção para a necessidade de repensar as suas estruturas organizacionais de modo a dotá-las de capacidade de articulação, a nível distrital e nacional, nomeadamente na definição de políticas de intervenção nas áreas da competência do Ministério Público. Em segundo lugar, os participantes do painel colocaram o enfoque no reforço do papel coordenador das Procuradorias-Gerais Distritais, como eixo fundamental da estrutura do Ministério Público. Foi, ainda, considerada essencial a definição rigorosa do papel das Procuradorias da República como elemento intermédio entre os procuradores-adjuntos e as Procuradorias Distritais, atribuindo-lhes funções de coordenação ao nível do círculo ou de uma circunscrição

equivalente ao círculo.

44. No que respeita especificamente à área da protecção dos interesses difusos e dos interesses colectivos, a maioria dos magistrados concordou que a actividade do Ministério Público nesta área tem revelado alguma falta de proactividade, justificando tal facto, quer pela falta de uma organização capaz de responder a esse objectivo, quer pela ausência de especialização. Foi, assim, defendida a criação de equipas altamente especializadas centralizadas nas Procuradorias Distritais, com uma elevada capacidade de mobilidade e de contacto com as populações.

45. Relativamente à investigação criminal, a maioria dos magistrados defendeu que a actual estrutura dos Departamentos de Investigação e Acção Penal não responde cabalmente às solicitações que lhes são dirigidas. Para alguns, os Departamentos de Investigação e Acção Penal dever-se-iam dedicar apenas à investigação e exercício da acção penal da criminalidade grave ou de complexidade média, abrangendo a área territorial de um conjunto de comarcas, tendencialmente do círculo. Estes departamentos seriam coordenados pelo Procurador da República, que, respondendo directamente perante a Procuradoria-Geral Distrital, teria competência para avocar para o DIAP determinados tipos de inquéritos existentes naquelas comarcas. O Departamento Central de Investigação e Acção Penal manteria as suas competências para a investigação da criminalidade organizada e mais complexa. A restante criminalidade deveria ser tratada indiferenciadamente, com recurso a formas processuais céleres e simplificadas.

46. Ainda no âmbito da acção penal, duas questões assumiram importância central no debate. A primeira diz respeito ao necessário incremento da articulação entre o Ministério Público e os órgãos de polícia criminal, consensualmente defendida. A segunda, à necessidade de otimizar a articulação, dentro do Ministério Público, entre a fase de inquérito e a fase de

juízo. Defende-se, para tal, a adopção de uma de duas soluções: ou o magistrado do Ministério Público na fase de julgamento seria um dos magistrados da equipa de investigação; ou, em alternativa, o magistrado do Ministério Público na fase de julgamento seria assessorado pela equipa de investigação do processo.

II. PROPOSTA DE REFORMA

1. Da necessidade de uma reforma do mapa judiciário

A sociedade portuguesa mudou muito nas últimas décadas. Embora as percepções sobre o âmbito e a intensidade dessas mudanças possam divergir, há mudanças estruturais que são comumente reconhecidas. Algumas com fortes repercussões no sistema de justiça, seja porque são por ele directamente protagonizadas, seja pelos reflexos que sobre ele podem produzir.

Foram muitas as transformações no Estado, na sociedade e na economia que provocaram profundas alterações, quer no perfil sociológico do desempenho dos tribunais, quer no contexto social da justiça. De facto, as mudanças quantitativas e qualitativas na estrutura da procura de tutela judicial a partir de meados da década de 80 do século passado (intensificando a procura de “velhos” litígios - como é o caso do dramático aumento do endividamento das empresas e das famílias, quer abrindo caminho para novos campos de litigação em vários domínios); uma maior visibilidade de certas formas de criminalidade (crime económico, tráfico de pessoas, de drogas e de armas); a mediatização da justiça; a globalização do direito; o agravamento das desigualdades sociais; a emergência de novos riscos públicos em domínios vários; e as exigências da economia ao funcionamento da justiça são mudanças, entre outras, que obrigam a repensar o sistema de justiça.

Mas, se é certo que o desempenho funcional do sistema de justiça pode ser afectado por factores vários, é a partir da procura efectiva de tutela judicial e na relação que o sistema de justiça estabelece com ela e com os seus mobilizadores que aquele desempenho mais se intensifica. São vários, e de natureza diversa, os factores indutores, em geral, daquela procura (transformações sociais, maior mobilização dos tribunais pelos cidadãos - o

que implica consciência de direitos e a afirmação da capacidade para os reivindicar –, políticas públicas de promoção ou de restrição do acesso à justiça, proliferação de meios alternativos de resolução de litígios, etc.). Se nos situarmos a nível de cada circunscrição territorial (actuais comarcas) e considerando a existência de regras rígidas de definição da jurisdição territorial dos tribunais, essa procura, é, em primeira linha, determinada pela existência ou não de cidadãos ou pessoas colectivas (empresas, Estado, associações, etc.) que, de acordo com as regras processuais, mobilizem como autores/exequentes/queixosos/réus o(s) tribunal(ais) aí sedeados.

A não coincidência dos processos de desenvolvimento socio-económico e de mutação do território que provocaram significativas perturbações na geografia económica e social do país, em clara divergência com o princípio de consolidação de um modelo de desenvolvimento sustentado, provocaram, igualmente, profundas assimetrias na procura judicial (por diminuição dos seus mobilizadores), criando o que se designa por vários “países judiciários” dentro de um mesmo país.

As principais manifestações daquelas mudanças são amplamente conhecidas: intensos movimentos inter-regionais; êxodo rural; crescimento de extensas áreas peri-urbanas, sobretudo na área de Lisboa; aumento das assimetrias regionais; intensificação do processo de metropolização territorial (Lisboa e Porto); e incremento da intensidade urbana em pequenas e médias cidades.

De entre as transformações socio-económicas mais marcantes da sociedade portuguesa, José Reis (2005) destaca quatro características que considera as mais relevantes na distinção entre o Portugal de hoje e de há duas décadas: uma maior urbanização; um maior cosmopolitismo de comportamentos; uma mais intensa relação com os mercados de trabalho; e uma maior territorialização das práticas quotidianas. Neste contexto, o autor salienta o encurtamento das distâncias (considera, por exemplo, que na Região Centro, *“3/4 da população reside a menos de meia hora dos centros que estruturam os cinco eixos ou constelações urbanas que asseguram o*

travejamento regional”) que ajuda a estabelecer uma relação de maior proximidade contra uma relação de distância que então predominava; a influência dos *media* e das novas tecnologias de informação e comunicação; a proximidade dos meios rurais e de urbanização difusa ao centro urbano polarizador da vida local; o facto de, tal como acontece com comportamentos de consumo, de lazer ou de sociabilidade, também com os mercados de trabalho estarmos perante relações territorialmente construídas; e uma maior territorialização das relações sociais em consequência desse conjunto de processos. Pela sua especial relevância para esta reforma, vejamos alguns indicadores no que respeita à distribuição territorial da população e ao sistema urbano.

Os movimentos imigratórios, que começaram a assumir expressão significativa a partir da década de 80, concentrados, num primeiro momento, sobretudo na área Metropolitana de Lisboa, têm equilibrado o crescimento natural pouco expressivo da população portuguesa, não se registando, por isso, alterações significativas na dimensão da população residente. Mas, se é assim a nível nacional, a situação muda se analisada a nível regional. Como mostrámos no Capítulo III, enquanto que algumas regiões do país se transformaram em sistemáticos espaços de atracção; outras sofreram elevadas e continuadas perdas de população, o que se traduz em alterações muito assimétricas da estrutura da distribuição da população residente no território nacional. No seu lastro está um processo muito diferenciado de desenvolvimento económico-social dos diferentes espaços territoriais agravado, nas últimas décadas, por perdas de competitividade de alguns sectores económicos.

Os espaços de atracção populacional são aqueles que revelam um maior dinamismo económico e os mais especializados na indústria e nos serviços de carácter urbano. De acordo com o Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 41/2006, publicado no Diário da República, de 17 de Abril de 2005, Série I- B, esses espaços significam fundamentalmente, no caso do território continental de Portugal, “*uma faixa litoral de escassas dezenas de quilómetros polarizada,*

em primeiro lugar e principalmente, pelas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e, em segundo lugar e complementarmente, por sistemas urbanos intermédios, que, do Noroeste ao Algarve, mantêm algum dinamismo próprio e uma certa autonomia em relação àquelas áreas, embora no quadro de uma estreita interdependência”.

Em conformidade com aquele processo, a análise da distribuição da população portuguesa no continente mostra uma tendência do reforço das áreas da Grande Lisboa, Grande Porto, Península de Setúbal e Algarve. Ao contrário, o interior do Norte, do Centro e do Alentejo regista perdas populacionais significativas. Como cenário futuro, as NUTS III Douro e Alto Trás-os-Montes (as que registam maiores perdas do país), Beira Interior, Dão-Lafões, Serra da Estrela, Cova da Beira, Pinhal Interior e Alentejo (com excepção do Alentejo Litoral) têm uma previsão alta de perda de população em idade activa. De acordo com aquele documento, o cenário demográfico-base aponta para uma diminuição muito elevada da população (17% para o conjunto dessas áreas até 2020).

A consolidação daquelas tendências acentuou o contraste litoral/interior e a divergência entre espaços urbanos e rurais, esta última reflectindo uma forte quebra do número de residentes nas áreas rurais com o conseqüente crescimento dos centros urbanos e o seu reforço no ordenamento e desenvolvimento do território nacional. As dinâmicas demográficas ocorridas têm, assim, como pano de fundo duas tendências complementares: despovoamento de vastas áreas marcadamente rurais e urbanização das populações. Em 2001, 3/4 da população residente concentrava-se em áreas com características predominantemente urbanas (cf. PNPOT).

Ainda de acordo com aquele documento, as recentes dinâmicas territoriais traduziram-se, no que respeita ao sistema urbano, na afirmação de quatro grandes tendências: estabilização do peso das duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) no total da população residente; reforço das cidades médias, com destaque para os centros urbanos do litoral; afirmação do dinamismo de alguns centros do interior em contexto de despovoamento rural;

e reforço do policentrismo funcional e da suburbanização no interior das áreas metropolitanas, com as cidades de Lisboa e Porto a perderem população residente e alguns centros periféricos a reforçarem a sua capacidade polarizadora. Este fenómeno, aliado ao aumento da mobilidade, promoveu o alargamento das bacias de emprego e a afirmação de complementaridades funcionais favoráveis a um maior policentrismo.

Salienta-se, ainda, o facto de o peso de algumas cidades, localizadas fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, no total da população urbana, ter aumentado significativamente. De acordo com o PNPOP, e como mostrámos no Capítulo III, entre 1991 e 2001, os subsistemas a norte da área Metropolitana de Lisboa, as da área de Leiria e Marinha Grande e os centros urbanos do Norte Litoral foram os que registaram um crescimento demográfico mais elevado. No interior, registou-se um aumento significativo da população de alguns centros urbanos, como Viseu, Guarda, Castelo Branco, Vila Real, Bragança e Évora. Num processo de influência mútua, estas áreas registam, também, a par do Algarve, uma expansão empresarial e de serviços.

Por outro lado, o alargamento da área de influência dos centros urbanos, aliado ao aumento da mobilidade, veio colocar as relações entre os pequenos lugares e os centros regionais numa dimensão radicalmente diferente e abrir a possibilidade a novas formas de cooperação inter-urbana, podendo reforçar o papel dos sistemas urbanos sub-regionais. É nesse sentido que José Reis (2006) fala de maior territorialização das práticas socio-económicas em resultado da *“intensificação das relações quotidianas de proximidade (pelo trabalho, pelo consumo, pelo uso dos serviços públicos) com centros e eixos urbanos”*.

Para esta mudança contribuiu decisivamente as profundas mutações do território no que respeita às redes viárias com enormes ganhos das acessibilidades internacional, inter-regional e inter-urbana. Hoje, Portugal continental apresenta uma densa malha de acessibilidades concentrada sobre o litoral, com particular incidência nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e centros urbanos envolventes. Numa segunda dimensão, surgem os

aglomerados urbanos de média e pequena dimensão. O interior do país, bem como todo o Alentejo, apresentam uma malha mais dispersa, mas revelando forte ligação com os principais centros urbanos (cf. Capítulo III).

Como mostrámos no Capítulo IV e nos cinco volumes que o integram, o volume da procura judicial mostra a sua estreita relação com a densidade populacional, acentuando-se em áreas que economicamente têm ganho novos estímulos e funcionalidades. Com regras rígidas de definição da jurisdição territorial dos tribunais, a procura de tutela judicial seguiu as dinâmicas de concentração territorial da população e dos sectores económicos, verificando-se uma clara sobreposição entre a localização dos pólos socioeconomicamente mais desenvolvidos e a densificação da procura judiciária. De facto, a distribuição territorial da procura tem forte coincidência com a distribuição sócio-económica e demográfica do país. Identificamos claramente a influência da litoralização a Norte a partir da Península de Setúbal; uma mancha de fluxo de procura que se expande desde o litoral do distrito judicial de Coimbra até ao eixo Guarda-Covilhã-Castelo Branco; alguns centros urbanos de média dimensão no distrito judicial de Évora; e parte do litoral algarvio. As assimetrias entre litoral e interior e entre norte-centro e sul acentuam-se quando consideramos apenas o volume da litigação das acções relacionadas com a cobrança de dívidas, seja como acção declarativa, seja executiva, mas, sobretudo, como procedimento de injunção.

Comparando o princípio da década de 90 com o período 2000-2004, verificamos que cerca de 170 comarcas registaram uma diminuição do número de processos entrados; e, entre 2000 e 2004, verificou-se uma diminuição do volume de processos entrados em 40 das comarcas instaladas. Se é certo que tal facto é também induzido por outros factores, em especial, pelas alterações legislativas, que desviaram dos tribunais parte da procura e pela criação de novas comarcas, que afectou a procura nas comarcas contíguas, a transformação é, sobretudo, induzida pelas dinâmicas socio-económicas e demográficas.

Hoje, a maioria das comarcas apresenta uma média anual de processos entrados inferior a 1.000 processos (54%, 123 comarcas), sendo que 32% (73 comarcas) tem um número médio de processos entrados inferior a 500. Das 231 comarcas instaladas no país, apenas 26 têm um volume médio de processos entrados superior a 5.000 e 10, correspondente a 4%, superior a 10.000.

Uma análise mais pormenorizada da distribuição territorial da procura de tutela judicial permite-nos identificar quatro “países judiciários”: grande parte do interior, costa alentejana e algarvia (com excepção das comarcas de Faro, Loulé, Albufeira e Portimão) e algumas zonas do litoral centro (como, por exemplo, Mealhada e Mira), com uma média anual de processos entrados inferior a 1.000 processos e uma parte significativa com menos de 500 processos; parte das comarcas do litoral norte e centro (com algumas excepções), as comarcas de Faro, Loulé, Albufeira e Portimão e os principais centros urbanos do interior, com um volume médio de processos entrados superior a 1.000 processos, mas inferior a 5.000 processos; as áreas peri-urbanas de Lisboa e Porto (como, por exemplo, Oeiras, Sintra, Vila Nova de Gaia e Maia) e alguns pólos mais industrializados com maior crescimento do sector terciário e/ou com maior concentração demográfica (como, por exemplo, Pombal, Viseu, Coimbra, Aveiro, Braga e Guimarães), com um número médio de processos entrados entre 5.000 e 15.000 processos; e as comarcas de Lisboa (303.139) e Porto (102.147) com um número médio de processos entrados largamente superior.

As assimetrias socio-económicas e demográficas do país e a consequente heterogeneidade do país judiciário, quer no que respeita ao volume, quer à natureza da procura de tutela judicial (cf. Capítulos IV e VII) obrigam a repensar profundamente o actual modelo de organização territorial da justiça de modo a dotá-lo de uma oferta institucional diferenciada, que tenha em conta, não só o volume e a natureza da litigação, mas também as características sociais e económicas das localidades e regiões em causa.

Essa reforma é, também, justificada se considerarmos que os modelos estruturais de organização da justiça, não só têm resistido, como mostrámos no Capítulo II, sem grandes alterações às transformações económicas e sociais, como se têm revelado incapazes de assegurar uma resposta eficaz, eficiente e com altos padrões de qualidade à procura de tutela judicial que lhe é dirigida.

Se analisarmos o sistema de justiça nos últimos quinze anos, ressaltam quatro notas fundamentais. A primeira é que não foi um período de ausência de reformas. Tivemos várias reformas que podemos agrupar em três tipos: desjudicialização, meios alternativos de resolução de litígios e descriminalização de certas condutas; reformas processuais; e reformas organizacionais. A questão com que nos confrontamos relativamente a algumas delas é a de saber porque é que tais reformas tiveram tão pouco impacto positivo e, por vezes, tiveram mesmo impacto negativo, os chamados efeitos perversos.

A segunda nota é que, apesar de não ter havido uma deterioração dramática da justiça nos últimos anos, a verdade é que também não assistimos a melhorias de eficiência, eficácia e qualidade significativas e houve mesmo alguma degradação no domínio da duração processual. Como mostrámos no Capítulo IV, o sistema continua, na generalidade das comarcas, a não conseguir responder, de forma célere, à procura que lhe é dirigida, com elevados níveis de processos pendentes em muitos tribunais, em especial, nos tribunais dos grandes centros urbanos. Se é certo que a qualidade de resposta do sistema de justiça não pode ser medida apenas pelo volume de processos pendentes, a celeridade de resposta da justiça à procura social que lhe é dirigida é uma componente essencial da sua qualidade. A tendência das pendências indicia um padrão de ineficiência do sistema de justiça que não será alterável apenas com medidas que actuem sobre a procura, mas exige outras, designadamente de natureza processual que tornem a tramitação processual menos burocrática, e, sobretudo, medidas que permitam alterar profundamente o sistema de administração e gestão dos tribunais e o modelo de colocação dos magistrados. O modelo actual leva a que, hoje, os magistrados em início de carreira, sem experiência, sejam colocados em

comarcas com maior dispersão da litigação, o que não pode deixar de se reflectir no seu desempenho.

A terceira é que os tribunais portugueses estão, hoje, tal como no princípio da década de 90, muito ocupados com *litígios de baixa intensidade*¹, com muitos “falsos litígios” e com uma criminalidade de “massa”, constituída pelos crimes de condução de veículo sem habilitação legal, em estado de embriaguez e de emissão de cheque sem provisão. E, no âmbito da justiça cível, intensamente mobilizados por pessoas colectivas (para a cobrança de dívidas), na sua grande maioria litigantes frequentes (como operadores de televisão por cabo, operadoras de telemóveis, seguradoras, bancos, sociedades financeiras), ou seja, litigantes que repetidamente recorrem ao tribunal por causa de litígios similares. Aquele padrão de colonização e de mobilização do sistema de justiça afecta, naturalmente, o seu desempenho e constitui uma das razões que impede que uma parte da procura potencial, sobretudo dos cidadãos, mas também das empresas, se transforme em procura efectiva do sistema judicial.

Os dados do inquérito, realizado pelo Observatório Permanente da Justiça em finais de 2001, aos cidadãos sobre as representações sociais sobre os tribunais e o direito vêm reforçar a análise de ineficácia e de défice de qualidade do sistema judiciário. Predomina a percepção de um sistema judicial social muito distante, lento, com défices de acessibilidade e que trata de forma desigual ricos e pobres.

A quarta nota é que um dos grandes problemas com que se confrontam os tribunais portugueses decorre de deficiências organizativas e de gestão. Diga-se, aliás, que as reformas de organização e gestão da justiça passaram a

¹ Consideramos como litígios de baixa intensidade, os litígios em que o tribunal é usado instrumentalmente para uma função puramente de certificação, como era o caso do divórcio por mútuo consentimento, isto é, as partes recorrem ao tribunal porque é uma imposição legal e não porque resulta da sua vontade. Para além destes casos, temos os litígios em que não há incerteza sobre os direitos e as obrigações de cada uma das partes. “O tribunal é utilizado pelo autor como instância de coercibilidade ou meio para obter um título executivo e pelo réu como instrumento dilatatório do prazo de cumprimento da sua obrigação. Estão neste grupo grande parte das acções de dívida” (Santos, et al., 1996: 157).

constituir uma das principais apostas das agendas de reforma de vários países. Também, entre nós, a actual organização e gestão do sistema de justiça, em especial dos tribunais, e a sua desadequação à realidade social e económica e ao volume e características da procura social que lhe é dirigida é comumente reconhecida com uma das principais causas de ineficiência do seu desempenho funcional. Uma mudança eficaz em matéria de administração e gestão, quer de recursos humanos e materiais, quer de processos, pressupõe a adopção de circunscrições alargadas, como foi, aliás, consensual nos debates realizados no âmbito deste estudo e de que damos conta nos Capítulos V e VI.

É neste contexto que se insere a reforma de reorganização do mapa judiciário, também, consensualmente, considerada como uma das questões centrais do processo de reforma do sistema judicial.

Este é, também, um processo em curso em muitos países europeus. A redefinição dos territórios da justiça e da estrutura da organização judiciária passou a constituir questão central do debate sobre o sistema de administração da justiça em diversos países da Europa, onde estão em curso processos de discussão ou de reforma com incidência na organização territorial da justiça. No lastro daquelas medidas estão propósitos de racionalização de custos com infra-estruturas e equipamentos que se revelaram desnecessários em resultado dos descoincidentes processos de desenvolvimento sócio-económico do território, mas também de eficácia, de eficiência e de qualidade da administração da justiça.

A reforma do mapa judiciário não resolve, só por si, todos os bloqueios e problemas com que se confronta o sistema judiciário, globalmente considerado. Mas, se integrada numa estratégica agenda mais vasta de reforma, não só pode contribuir, de forma decisiva, para a sua solução, como pode mesmo ser a alavanca necessária desse processo estratégico de reforma.

Sabemos que a construção de um novo mapa judiciário é uma reforma complexa, quer no que respeita à definição do seu modelo estruturante, quer

quanto à sua concretização. A reforma deve procurar uma melhor adequação da divisão e organização judiciárias às dinâmicas socio-económicas e demográficas do território e ao movimento processual existente.

Mas, deve, sobretudo, ter como objectivo central provocar uma melhor qualidade, eficiência e eficácia e maior acessibilidade do sistema de justiça, fomentando o recentramento das funções dos tribunais nos litígios *de alta intensidade*², na resposta à grande criminalidade e na promoção e defesa dos direitos dos cidadãos. Estes devem ser os seus vectores nucleares.

A reforma deve ainda permitir que a reestruturação do sistema de justiça, globalmente considerado, se faça de modo a responder, com eficácia e qualidade, quer ao novo perfil sociológico do desempenho dos tribunais (mudanças quantitativas e qualitativas na natureza da litigação, globalização e novas fronteiras do direito, exigências da economia ao funcionamento da justiça, novas formas de criminalidade, corrupção, mediatização da justiça, aumento da tensão entre o poder político e o poder judicial), quer ao novo contexto social da justiça induzido por factores como o agravamento das desigualdades sociais, o aumento da diversidade cultural e religiosa, a emergência de novos riscos públicos no domínio do ambiente, na saúde, nas tecnologias de comunicação e informação.

A proposta de reorganização territorial da justiça que, à luz da investigação realizada no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa e das principais linhas que a seguir enunciámos, circunscreve-se ao processo de definição do novo modelo de mapa judiciário, e não da sua concretização, e diz respeito apenas à primeira instância da jurisdição comum, com exclusão dos tribunais do trabalho.

² Estão no pólo oposto aos litígios de baixa intensidade, onde tendencialmente poderemos integrar grande parte das restantes acções declarativas, como acções relativas a direitos de propriedade, responsabilidade civil contratual, divórcios litigiosos, tutela dos direitos de personalidade, etc... São litígios onde, normalmente, o recurso ao tribunal significa que as partes têm perspectivas diferentes sobre o âmbito dos seus direitos ou obrigações (cf. Santos, *et.al.* 1996: 157).

Adoptado o modelo e definida a agenda de execução, a sua concretização exige, ainda, a verificação de um conjunto de condições (como, por exemplo, o eficaz funcionamento da rede informática do sistema de justiça) e a avaliação e análise, o mais precisa possível, de outras vertentes e indicadores, designadamente indicadores que permitam definir o número óptimo de processos por unidade orgânica; a avaliação da procura dos tribunais do trabalho; do estado das infra-estruturas judiciárias; dos recursos humanos e da sua previsão; dos processos pendentes, à altura, em cada tribunal; do impacto das recentes medidas de descongestionamento dos tribunais; e das distâncias entre os vários espaços dentro da circunscrição a definir e das acessibilidades (estradas e transportes) que, só por si, podem levar a alguns ajustamentos e a respostas diferenciadas de circunscrição para circunscrição (por exemplo, pode-se justificar um balcão de atendimento num concelho que actualmente não seja sede de comarca ou mesmo uma secção de um tribunal não por razões de volume e da natureza da procura, mas por défice de acessibilidades, como, por exemplo, será o caso das Regiões Autónomas).

Na nossa opinião, a definição de um novo modelo de organização territorial da justiça deve nortear-se pelas seguintes linhas orientadoras e objectivos estratégicos, ambos a integrar uma agenda mais vasta de reforma do sistema judicial português, que consideramos essenciais para o funcionamento eficaz desta reforma.

2. As principais linhas orientadoras da reforma do novo mapa judiciário

2.1. Reafirmação e promoção do princípio do acesso à justiça e ao direito para todos os cidadãos.

Este é um dos princípios, constitucionalmente consagrados, centrais do sistema de administração da justiça que, qualquer reforma do sistema de

justiça, não só não deve restringir, como, pelo contrário, deve procurar aprofundar. Nesse sentido, a reforma do mapa judiciário, ao fazer o reordenamento judicial do território, deve, também, procurar eliminar assimetrias e constrangimentos sociais, económicos e culturais existentes, quer promovendo a consciência de direitos e a afirmação da capacidade para os reivindicar (por exemplo, através da disseminação de gabinetes de consulta jurídica ou de uma maior descentralização do serviço de atendimento do Ministério Público), quer a mobilização dos tribunais pelos cidadãos. A reforma não deve, por isso, agravar os custos de litigância, sobretudo para os cidadãos. A proposta que fazemos, devidamente executada, proporcionará um maior acesso à justiça em áreas que, até agora, revelam graves constrangimentos de acessibilidade, de que são exemplo paradigmático os conflitos de família e menores. A construção de um novo figurino institucional de informação, consulta e patrocínio judiciário pode também ser articulado com esta reforma.

2.2. Aprofundamento da qualidade da justiça.

O debate sobre as reformas da justiça continua, entre nós, ainda muito dominado por questões relacionadas com a quantidade da justiça: pendências, morosidade. Contudo, a questão da qualidade do sistema de justiça é, cada vez mais, uma questão em debate em vários países e fóruns internacionais. Esta questão assume várias vertentes que vão desde a eficiência e eficácia, acesso, relação com os cidadãos, à qualidade das decisões. O surgimento de litígios altamente complexos, o novo perfil sociológico dos tribunais e o novo contexto social da justiça, acima referidos, colocam desafios sérios à oferta judiciária. A falta de formação especializada dos operadores judiciários contribui para que a oferta judiciária nos litígios mais complexos ou de especial especificidade tenda a ser deficiente, o que de alguma maneira contribui para a erosão da legitimidade dos tribunais enquanto mecanismos de resolução de litígios. A perspectiva de melhor eficácia, eficiência e qualidade do sistema de justiça, que a proposta incorpora, tem como objectivo, não só a resolução dos litígios que já hoje se encontram nos tribunais, mas, ainda, o de incentivar a mobilização dos tribunais para outras questões, nomeadamente para a procura suprimida de alguma litigância de alta intensidade.

2.3. Aumento da eficiência, da eficácia e da transparência do sistema de administração da justiça, globalmente considerado.

Como amplamente referimos, o sistema de justiça continua a revelar fortes défices de eficiência e eficácia, cujos principais sintomas são os elevados níveis de pendências e a morosidade processual. Esta situação criou um desempenho funcional do sistema de justiça muito assente em rotinas e na tendência para um produtivismo quantitativo dependente do indicador “volume processual” sem que distinga a natureza da litigação. Por exemplo, é frequente defender-se a necessidade de definição de um número x de processos por unidade orgânica, sem que se especifique o tipo de litígios em causa. Uma reorganização racional da justiça, quer no que respeita aos recursos, humanos e materiais, quer aos fluxos processuais, distinguindo o tipo de litigação, aumentará, não só a eficiência e eficácia do sistema de justiça, mas também a sua transparência permitindo uma avaliação mais qualitativa do seu desempenho funcional.

2.4. Modernização e reforço da capacidade de administração e gestão do sistema judicial e dos processos.

Foi consensual, no debate realizado no âmbito deste estudo, que o défice de organização, gestão e planeamento do sistema de justiça português é responsável por grande parte da ineficiência e ineficácia do seu desempenho funcional. Defende-se, por isso, a urgente introdução de medidas que visem a alteração de métodos de trabalho, uma melhor e mais eficaz gestão de recursos, humanos e materiais e de processos e uma melhor articulação dos tribunais com outros serviços complementares da justiça. Já escrevemos em anteriores trabalhos do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa que consideramos que o défice de organização do sistema de justiça se verifica a três níveis: a nível central, a nível regional e a nível de cada tribunal enquanto conjunto de unidades de decisão. É, assim, necessário definir medidas que possam actuar a cada um daqueles níveis. A introdução dessas medidas exige a redefinição de uma circunscrição alargada que permita retirar benefícios de uma escala maior. Só assim será possível, por exemplo, definir políticas de

flexibilização de recursos humanos, criar centros de serviços auxiliares ao funcionamento da justiça (assessorias técnicas, serviços de IRS, etc.) ou definir políticas de gestão de processos de acordo com a natureza, a complexidade e a especificidades dos litígios.

3. Outras reformas estratégicas da justiça conexas

3.1. Definição de uma nova política pública de justiça.

A definição de um novo paradigma de política pública de justiça deve estar no lastro da reorganização territorial do sistema de justiça. Os tribunais judiciais são um importantíssimo recurso público de justiça, mas não são o único. Se, hoje, é consensual que os tribunais judiciais não podem resolver todos os litígios a questão que se coloca é a de saber se eles devem estar tão intensamente “ocupados”, como demonstrámos neste estudo, com os litígios de “massa”, com casos em que não há um verdadeiro conflito, cujos principais mobilizadores são, como vimos, pessoas colectivas, na maioria dos casos, litigantes frequentes. Consideramos que é nos verdadeiros litígios, aqueles que exigem a intervenção jurisdicional, isto é, nos litígios de alta intensidade independentemente da natureza dos mobilizadores do sistema judicial, na resposta à criminalidade grave, e na promoção e defesa dos direitos dos cidadãos que se devem recentrar as funções dos tribunais, enquanto instância privilegiada e especializada de resolução de litígios. É, por isso, fundamental aprofundar os mecanismos que permitam gerir, de forma racional e diferenciada, o actual volume da procura judicial. O novo modelo de administração da justiça deve, assim, prever um sistema integrado de resolução de litígios.

3.2. Criação de um novo modelo de recrutamento, formação, colocação (que passaria a ter como referência a circunscrição territorial) e de progressão na carreira dos magistrados e dos funcionários judiciais.

Consideramos que um dos parâmetros de respostas futuras que deverão

orientar as reformas do judiciário tem necessariamente que passar por outro modelo de recrutamento e formação de magistrados. O recrutamento e a formação dos magistrados, quer a formação inicial, quer a formação permanente assumem um papel central num qualquer projecto de reforma estrutural do sistema de justiça dirigido, não só ao aumento da eficácia, mas também à melhoria da qualidade de justiça e à criação de uma nova cultura judiciária. O tratamento, tendencialmente diferenciado, da litigação que esta reforma propõe requer um maior investimento, quer na formação permanente, quer na formação especializada, e implica alteração aos actuais modelos de organização da carreira, progressão e colocação, assentes, sobretudo, em critérios que privilegiam a antiguidade e a classificação de serviço e não em critérios que atendam à preparação técnica e ao perfil do candidato para o exercício de funções que vai desempenhar, em especial no caso das jurisdições especializadas.

A colocação de magistrados e funcionários judiciais passaria a ter como referência a circunscrição territorial e não um tribunal determinado.

3.3. Transformação do sistema de avaliação interna e externa do desempenho dos agentes judiciais e do sistema judicial globalmente considerado.

O aumento exponencial da litigação, sobretudo da “litigação de massa”, agravou a tendência para a avaliação do desempenho dos tribunais e dos seus agentes em termos de produtividade quantitativa. Esta circunstância incentivou uma judicialização rotinizada, cada vez mais selectiva na eficiência com que responde à procura de tutela judicial, manifestando uma tendência para evitar os processos e os domínios jurídicos que obriguem a decisões mais complexas, inovadoras ou controversas. O actual sistema de avaliação permite, também, a existência de desempenhos muito desiguais que não são eficazmente controlados.

Acresce que, nas sociedades democráticas, as organizações judiciais devem, tal como outras organizações do Estado, sujeitar-se a um processo de

avaliação externa e de prestação de contas. A construção de indicadores e de padrões de qualidade que permitam a avaliação do sistema judiciário é uma questão em debate em muitos países europeus, à qual o sistema português não deve deixar de dar resposta. Consideramos que é fundamental fazer uma discussão nacional sobre a transformação da avaliação interna e externa do sistema judicial e da progressão das carreiras de modo a adequar o desempenho profissional e funcional do sistema de justiça ao novo paradigma de política pública de justiça.

3.4. Informatização plena e eficaz do sistema de justiça e o seu funcionamento em rede.

As novas tecnologias de comunicação e informação (NTCI) apresentam um enorme potencial de transformação do sistema de administração da justiça, tanto na administração e gestão da justiça (maior produtividade, eficiência, e redução de custos), na transformação do exercício das profissões jurídicas, como na promoção do acesso ao direito e à justiça. As NTCI possibilitam maior circulação de informação, o que se traduz num efeito altamente positivo no que respeita à gestão da informação e da comunicação no interior do sistema judicial, mas também possibilitam o acesso, mais próximo e mais transparente, a informações relevantes para o exercício dos direitos. Hoje é reconhecido às NTCI um papel fundamental na interface dos tribunais com o público. O modelo de mapa judiciário que preconizamos pressupõe um sistema integrado de informatização da justiça, que permita, por exemplo, que, num balcão de atendimento, ou num quiosque informativo, os cidadãos obtenham informações sobre o seu processo ou possam enviar peças processuais.

3.5. Criação de novos paradigmas processuais, quer no âmbito da justiça cível, quer da justiça penal.

Resultou do nosso estudo, a consensualidade quanto à criação de um novo paradigma de processo, menos complexo e menos burocrático, e, conseqüentemente, menos indutor de morosidade e mais adequado às expectativas dos cidadãos e ao seu tempo social, orientado, designadamente

pelos princípios da oralidade, celeridade e simplificação de procedimentos. As regras processuais devem, ainda, tratar, obrigatoriamente, de forma desigual os litígios de *baixa* e *alta* intensidade e a pequena criminalidade e a criminalidade mais grave. Por exemplo, no caso da justiça criminal é fundamental que se incorporem medidas potenciadoras de uma maior utilização (nalguns casos obrigatória) dos mecanismos de celeridade e consenso.

3.6. A reestruturação do sistema de organização da justiça deve, ainda, estar em consonância com as estratégias de desenvolvimento preconizado para o país e para cada região (o PNPO, partindo dos indicadores de cada região e dos processos em curso, avança com um conjunto de estratégias de organização do território, a nível de cada NUT III) e articular-se com outras reformas da Administração Central e Local, designadamente com aquelas que possam potenciar a eficácia de algumas das inovações propostas, como, por exemplo, dos balcões de atendimento, mas, sobretudo, com reformas de reorganização dos serviços auxiliares do funcionamento da justiça, como é o caso dos órgão de polícia criminal, IRS, segurança social, etc.

4. Principais inovações propostas

- 4.1.** Reestruturação global da organização territorial do sistema de justiça para que possa atingir, de igual modo, todo o país;
- 4.2.** Criação de uma nova matriz territorial, mais alargada em relação ao actual modelo, do sistema de administração da jurisdição comum e a reestruturação da organização judiciária de acordo com essa matriz que permitam retirar os benefícios de uma escala maior, proporcionando maior plasticidade na gestão de recursos humanos e materiais e na gestão do fluxo processual;

- 4.3. Adopção do princípio da coincidência entre a divisão judicial e a divisão administrativa do território, o que facilita a articulação do sistema de justiça com os serviços da Administração que proporcionam meios auxiliares da justiça, como sejam os órgãos de polícia criminal, que têm hoje mapas territoriais próprios;
- 4.4. Tratamento organizacional tendencialmente diferenciado dos litígios de *baixa* e de *alta* intensidade e da pequena e média criminalidade e da criminalidade mais grave e, em especial, da litigação de “massa”. Consideramos que esta é, pelas razões que acima explicamos, a pedra de toque do modelo de organização territorial da justiça que preconizamos;
- 4.5. Extensão, tendencialmente a todo o país, de uma justiça especializada para determinadas matérias específicas. São elas: matérias relacionadas com questões de família e menores, com contratos de sociedade e exercício de direitos sociais, no âmbito da instrução criminal, e quanto ao julgamento da criminalidade complexa;
- 4.6. Endogeneização de uma justiça itinerante, que institucionalize a mobilidade do sistema de justiça, designadamente no âmbito das audiências de prova, de peritagens, dos serviços de atendimento do Ministério Público, prevendo a sua deslocação aos concelhos actuais sedes de comarca ou outros que, por efeitos da reforma, deixem de dispor, com carácter permanente, de estruturas judiciais com todas as suas valências;
- 4.7. Criação de uma rede de serviços de justiça multifacetada com pessoal altamente qualificado, mais ampla e com maior capacidade de articulação, extensível, pelo menos em algumas das suas componentes, a todas as anteriores circunscrições de base (comarcas) ou a outras que se vierem a considerar, de forma a não só não restringir o acesso à justiça por parte dos cidadãos, mas também a ultrapassar alguns dos actuais constrangimentos, como, por exemplo, o caso da jurisdição de família e menores.

Considerando os pressupostos que deixámos enunciados, propomos os seguintes dois cenários de reorganização do mapa judiciário:

Cenário A

a) Os actuais círculos judiciais, agregando concelhos, de modo a sobreporem-se à divisão administrativa - o que obrigaria à redefinição territorial dos círculos que integram comarcas compostas por freguesias pertencentes a vários concelhos - passariam a ser a nova matriz territorial da organização judiciária.

A primeira e principal vantagem desta unidade territorial, face àquela que é proposta no cenário B, é que se trata de uma circunscrição própria do sistema judicial. Apesar de a circunscrição matriz (comarca) nunca ter sido abandonada, a circunscrição círculo judicial tem sido a base das principais inovações organizativas com reflexo no ordenamento territorial da justiça. Assim, entre 1987 e 1999, tentou-se implementar a reforma organizacional que previa a instalação, em cada círculo judicial, de tribunais com competência jurisdicional em toda a circunscrição para determinadas acções. Extintos os tribunais de círculo, a circunscrição passou a definir, tendencialmente, as competências jurisdicionais dos tribunais do trabalho, dos tribunais de família e menores e dos juízes de círculo.

A segunda vantagem é que a mudança de escala, face à solução proposta em B, é, nalguns casos, menor, o que permitirá uma maior proximidade geográfica dos cidadãos e dos profissionais do foro aos tribunais localizados na sede do círculo, bem como uma colocação de magistrados e funcionários menos onerosa para estes.

A terceira vantagem é que poderá diminuir a necessidade de criação de sub-unidades organizacionais dentro da mesma circunscrição (secções do tribunal-sede) como variável de ajustamento territorial da procura. Tratando-se de unidades que constituem um novo tipo organizacional desconhecido do sistema judicial português, a gestão dos fluxos processuais de cada circunscrição pode ser simplificada com menor dispersão das estruturas judiciais.

Consideramos que a adopção desta unidade territorial tem duas principais

desvantagens: a primeira, já acima referida, é que o volume da procura, nalguns círculos (em mais casos do que se considerarmos a unidade territorial proposta em B) é reduzido, o que, por um lado, impossibilita respostas judiciais mais especializadas, obrigando à agregação de círculos e, por outro, exige que se encontre uma segunda unidade territorial com funções diferentes de administração e gestão do sistema.

A segunda é que as estratégias de desenvolvimento e de reorganização de funções e de serviços da Administração Central, e, sobretudo, da Administração Local apontam para a utilização das NUTS III como unidade territorial de referência.

b) Seriam criados, em cada círculo ou, sempre que o volume da procura o impusesse, em cada conjunto de círculos, tribunais ou secções de tribunais centralizadas em um ou dois locais, de acordo com a avaliação que se fizesse do parque judiciário, para o processamento da litigação de “massa”³ (cf. Capítulo VII), distinguindo, na justiça cível, entre injunções, dívidas e acções executivas.

c) Nos círculos que hoje correspondem à área territorial de uma só comarca (círculos judiciais de Porto, Matosinhos, Maia, Vila Nova de Gaia, Vila Nova de Famalicão, Santo Tirso, Lisboa, Loures, Oeiras, Cascais, Sintra, Amadora e Setúbal) devem ser criados ou redefinidos tribunais ou secções de tribunais para o tratamento processual daquela litigação de “massa”.

d) Seriam criados, em cada círculo ou, sempre que o volume da procura o impusesse, em cada conjunto de círculos, tribunais ou secções especializadas para o tratamento dos conflitos de família e menores, com a reorganização das actuais competências dos tribunais de família e menores no sentido de integrar matérias relacionadas com aqueles (como, por exemplo, as acções de investigação da paternidade) e que hoje são decididas nos tribunais de competência genérica;

³ Incluímos na designada litigação de “massa” os seguintes litígios: dívidas, injunções, acções executivas, crimes de viação e crimes de emissão de cheque sem provisão.

e) Dado o baixo volume, mesmo agregando vários círculos, dos conflitos relativos ao direito comercial e aos processos de instrução criminal, propomos a criação de tribunais do comércio e de tribunais de instrução criminal por grandes áreas.

Além dos tribunais do comércio já instalados e do reforço da sua capacidade para a zona Norte e para a área de Lisboa, seriam criados, de acordo com o fluxo da procura (cf. Capítulos IV e VIII), um ou mais tribunais ou secções de comércio de modo a cobrirem todo o país.

No caso dos tribunais de instrução criminal, além dos tribunais actualmente existentes na sede de cada distrito judicial, devem ser criados, agregando vários círculos, mais tribunais ou secções daqueles de modo a cobrirem todo o território nacional em articulação com as estruturas de investigação criminal.

f) Quanto à litigação restante, isto é, aquela que não integra nenhuma das categorias acima referidas, mas que se assume como “nuclear”⁴ deve ter dois tipos de resposta organizacional: tribunais ou secções de tribunais para o tratamento das acções mais complexas ou de maior valor e da criminalidade grave, com exclusão da criminalidade complexa da competência do DCIAP, e

⁴ A litigação “nuclear”, abrange as seguintes categorias de litígios cíveis e os seguintes tipos de crime agrupados: sucessões/inventários; outras acções sobre o estado das pessoas e família; contrato de arrendamento; responsabilidade civil extracontratual; outros actos, contratos e obrigações; direitos de propriedade e direitos reais; registos e notariado; procedimentos cautelares; outras acções; incidentes; crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina; crimes contra integridade física, maus tratos e infracção de regras de segurança; crimes contra a liberdade e autodeterminação; crimes contra a honra e a reserva da vida privada; crimes contra a propriedade; crimes contra o património; crimes contra a paz e a humanidade; crimes contra a família; crimes de falsificação; crimes de perigo comum; crimes contra a paz pública; crimes cometidos no exercício de funções públicas; outros crimes contra o Estado; crimes contra a saúde pública e contra a economia; crimes aduaneiros e fiscais; crimes respeitantes a estupefacientes e substâncias psicotrópicas; crime de abuso de liberdade de imprensa; crimes informáticos; outros crimes; e recursos de contra-ordenação.

Note-se que englobamos neste tipo de litigação a categoria “outras acções sobre o estado das pessoas e família”. Como referimos anteriormente, entendemos que todas as acções que compõem esta categoria deveriam ser, futuramente, atribuídas aos tribunais de família e menores. No entanto, atendendo à actual atribuição de competências, e uma vez que parte das acções que a integram são atribuídas hoje aos tribunais de competência genérica, optámos por as manter nesta análise, sendo certo que a mesma engloba apenas dados relativos a tribunais com competência limitada à comarca.

tribunais ou secções dos tribunais para a outra litigação.

O primeiro tipo de processos seria sempre concentrado no tribunal sedeado na sede do círculo ou numa das sedes dos círculos agregados, uma vez que é nesses concelhos onde, tendencialmente, se concentra o maior volume processual. No entanto, aquele tribunal pode ser sedeado noutra local, sempre que razões relativas ao parque judiciário ou outras relevantes o justifiquem.

O segundo tipo de processos pode estar concentrado numa ou várias secções do tribunal sede ou, sempre que o volume da procura de um determinado concelho ou de agregação de concelhos o justifique, em secções daquele tribunal a um nível mais localizado (concelhos ou agregações de concelhos).

g) As audiências de julgamento, ou outras que o justifiquem, de processos cuja tramitação seja concentrada no tribunal sede (com exclusão dos previstos na alínea b)), ou nos tribunais de competência especializada, devem ser realizadas a nível do concelho, de acordo com regras a definir, deslocando-se aí o tribunal. Esta solução não agrava os custos de deslocação dos cidadãos aos tribunais e vem permitir uma maior proximidade geográfica dos tribunais de competência especializada, ao contrário do que hoje acontece.

h) Nos concelhos, anteriores sedes de comarca, e onde não sejam instaladas secções do tribunal-sede deve ser criada uma unidade polivalente, que integra um balcão de atendimento, ligado em rede aos diferentes tribunais do círculo, um espaço destinado a sala de audiências e um gabinete multiusos onde seja possível prestar informação e consulta jurídica, realizar atendimento ao público por parte do MP e efectuar perícias ou outras diligências.

No balcão de atendimento deverá ser possível aos utentes da justiça entregar documentos e peças processuais, bem como obter informações relativas aos seus processos. Para tal, todos estes balcões devem estar devidamente equipados com todos os meios técnicos necessários. Os funcionários colocados nestes balcões de atendimento devem ter formação especializada de modo a que seja possível prestar um serviço de elevada

qualidade.

i) Cada círculo ou agregação de círculos integraria um centro de serviços jurídicos e de serviços auxiliares ao funcionamento da administração da justiça (medicina legal, assessorias técnicas, reinserção social, segurança social, etc.) e um conselho de administração e gestão. Este Conselho geriria os recursos humanos, materiais e financeiros desse círculo. A atribuição da competência para a gestão dos recursos a um órgão desconcentrado, conjugadamente com a alteração do sistema de colocação de magistrados e funcionários, permitirá uma maior flexibilização da sua gestão resolvendo, por um lado, mais facilmente problemas de sobrecarga e de atrasos no sistema, e, por outro, pode permitir uma gestão processual mais eficiente e uma resposta de maior qualidade.

j) A organização do Ministério Público, além das suas funções junto dos diferentes tribunais, pode exigir, dentro de cada círculo ou agregação de círculos, respostas diferenciadas das previstas para a organização judiciária tendo em conta as suas funções específicas no âmbito da jurisdição do trabalho, família e menores, da investigação criminal e, ainda, enquanto promotor do acesso ao direito. O MP deve, ainda, organizar-se de forma a melhor articular-se com os diferentes serviços auxiliares da justiça e, especificamente, no âmbito da investigação criminal, com os órgãos de polícia criminal. Ainda no âmbito da investigação criminal, o MP deve organizar-se de modo a responder diferenciadamente à criminalidade grave e complexa e à pequena e média criminalidade.

Cenário B

a) A nova matriz territorial da organização judiciária seria equivalente às NUTS III. Como resulta do que se deixou dito, são três as principais vantagens da adopção desta escala territorial relativamente ao cenário A. A primeira é que a adopção desta circunscrição territorial permitirá uma maior articulação e consonância com as estratégias de desenvolvimento e de reorganização de funções e de serviços da Administração Central e Local, que apontam para a

utilização das NUTS III como unidade territorial de referência.

A segunda é que a adopção da mesma unidade territorial de referência pode evitar a profusão de diferentes “mapas” territoriais potenciando uma melhor articulação entre os tribunais e os serviços auxiliares da justiça na dependência de diferentes órgãos da administração central ou local.

A terceira é que a NUT permite evitar, na maioria dos casos, os constrangimentos de escala, acima referidos para o círculo, no que respeita à administração e gestão do sistema e à gestão dos fluxos de procura.

b) Seria criado, em cada NUT ou, nos casos em que, apesar de uma escala maior, o volume da procura se mantenha baixo (como no caso da Cova da Beira e Pinhal Interior Sul) em NUTS agregadas, um tribunal ou secções do tribunal-sede para o processamento da litigação de “massa” (cf. Capítulo VII) distinguindo, na justiça cível, entre injunções, dívidas e acções executivas.

c) Seriam criados, em cada NUT ou, quando o volume da procura o impusesse, em NUTS agregadas, tribunais ou secções especializadas do tribunal-sede para o tratamento dos conflitos de família e menores, com a reorganização das actuais competências dos tribunais de família e menores no sentido de integrar matérias relacionadas com aqueles (como, por exemplo, as acções de investigação da paternidade) e que hoje são decididas nos tribunais de competência genérica.

d) Tal como se referiu para os círculos, face ao baixo volume, mesmo agregando várias NUTS, dos conflitos relativos ao direito comercial e aos processos de instrução criminal, propomos a criação de tribunais do comércio e de tribunais de instrução criminal por grandes áreas.

Assim, tal como se propôs no cenário A, além dos tribunais do comércio já instalados e do reforço da sua capacidade para a zona Norte e para a área de Lisboa, seriam criados, de acordo com o fluxo da procura (cf. Capítulos IV e VIII), um ou mais tribunais ou secções de comércio de modo a cobrirem todo o país.

No caso dos tribunais de instrução criminal, além dos tribunais

actualmente existentes na sede de cada distrito judicial, devem ser criados, agregando várias NUTS, mais tribunais ou secções daqueles de modo a cobrirem todo o território nacional em articulação com as estruturas de investigação criminal.

e) A litigação restante, isto é, aquela que não integra nenhuma das categorias acima referidas, e que se assume como “nuclear” deve ter os mesmos dois tipos de resposta organizacional enunciados para o Cenário A: tribunais ou secções de tribunais para o tratamento das acções mais complexas ou de maior valor e da criminalidade grave, com exclusão da criminalidade complexa da competência do DCIAP, e tribunais ou secções de tribunais para a outra litigação.

O primeiro tipo de processos seria sempre concentrado no tribunal-sede da NUT, podendo, em casos pontuais, incluir mais que uma NUT. A localização daquele tribunal deve, tendencialmente, coincidir com o concelho que concentra o maior volume processual.

Tal como se propôs para os círculos, o segundo tipo de processos pode estar concentrado numa ou várias secções do tribunal-sede ou, sempre que o volume da procura de um determinado concelho ou de agregação de concelhos o justifique, em secções daquele tribunal a um nível mais localizado (concelhos ou agregações de concelhos). Neste Cenário B, prevê-se uma maior utilização, em cada circunscrição, desta variável de ajustamento territorial.

f) As audiências de julgamento, ou outras que o justifiquem, de processos cuja tramitação seja concentrada no tribunal-sede (com exclusão dos previstos na alínea b)), ou se concentre nos tribunais de competência especializada, devem ser realizadas a nível do concelho (cf. alínea seguinte), de acordo com regras a definir, deslocando-se aí o tribunal. Esta solução não agrava os custos de deslocação dos cidadãos aos tribunais e vem permitir, ao contrário do que hoje acontece, uma maior proximidade geográfica dos tribunais de competência especializada.

g) Nos concelhos, anteriores sedes de comarca, e onde não são instaladas secções do tribunal sede deve ser criada uma unidade polivalente,

que integra um balcão de atendimento, ligado em rede aos diferentes tribunais da NUT, um espaço destinado a sala de audiências e um gabinete multiusos onde seja possível prestar informação e consulta jurídica, realizar atendimento ao público por parte do MP e efectuar perícias ou outras diligências.

No balcão de atendimento deverá ser possível aos utentes da justiça entregar documentos e peças processuais, bem como obter informações relativas aos seus processos. Para tal, todos estes balcões devem estar devidamente equipados com todos os meios técnicos necessários. Os funcionários colocados nestes balcões de atendimento devem ter formação especializada de modo a que seja possível prestar um serviço de elevada qualidade.

h) Em cada NUT ou, em casos pontuais, de agregação de NUTS seria criado um centro de serviços jurídicos e de serviços auxiliares ao funcionamento da administração da justiça (medicina legal, assessorias técnicas, reinserção social, segurança social, etc.) e um conselho de administração e gestão. Este conselho geriria os recursos humanos, materiais e financeiros de toda a NUT. Como acima se referiu, a atribuição da competência para a gestão dos recursos a um órgão desconcentrado, conjugadamente com a alteração do sistema de colocação de magistrados e funcionários, permitirá uma maior flexibilização da sua gestão resolvendo, por um lado, mais facilmente problemas de sobrecarga e de atrasos no sistema, e, por outro, possibilita uma gestão processual mais eficiente e uma resposta de maior qualidade.

i) A nível de cada NUT, colocam-se as mesmas especificidades, acima referidas para os círculos e que aqui se repetem, relativamente à organização do Ministério Público. Além das suas funções junto dos diferentes tribunais, dentro de cada NUT podem ser previstas respostas diferenciadas da organização judiciária, tendo em conta as funções específicas do MP no âmbito da jurisdição do trabalho, família e menores, da investigação criminal e, ainda, enquanto promotor do acesso ao direito. O MP deve, ainda, organizar-se de forma a melhor articular-se com os diferentes serviços auxiliares da justiça e,

especificamente, no âmbito da investigação criminal, com os órgãos de polícia criminal.

A adopção desta unidade territorial pode facilitar a articulação do MP com todos aqueles serviços.

Ainda no âmbito da investigação criminal, o MP deve organizar-se de modo a responder diferenciadamente à criminalidade grave e complexa e à pequena e média criminalidade.

Tribunal de Julgamento com Jurisdição Nacional

Deve ser estudada a possibilidade de criação, com jurisdição a nível nacional, de um tribunal judicial para o julgamento da criminalidade complexa de modo a dar resposta institucional semelhante, na fase de julgamento, aos processos de inquérito e de instrução da competência do DCIAP e do TCIC.

