

## A JUSTIÇA EM TEMPOS DE TRANSIÇÃO

J. N. CUNHA RODRIGUES

**Sumário:** O Autor faz um balanço de 40 anos de vida da Constituição, começando por traçar as linhas de mudança nascidas da revolução de 1974, com um retrato do sistema de justiça antes e depois do regime democrático. Centra-se, então, nos inúmeros desafios que vão implicados na refundação do sistema de justiça e na afirmação da identidade das magistraturas a partir da década de 70. Analisa, a este propósito, cinco vetores — a organização dos tribunais, a formação de magistrados, a justiça criminal, os modelos de gestão e a cooperação cívica com a administração da justiça —, ponderando o que foi feito e o que ainda falta fazer em cada um daqueles domínios, sempre à luz das exigências que decorrem da lei fundamental.

**Palavras-chave:** Constituição; direito constitucional; revolução; sistema de justiça; magistratura judicial; Ministério Público; organização dos tribunais; formação de magistrados; justiça criminal; modelo de gestão; cidadania; administração da justiça.

Os sistemas judiciários estão particularmente expostos a factores de transição política.

A substituição de regimes totalitários por regimes democráticos ou a passagem de regimes democráticos a regimes totalitários tem impacto na organização da justiça e no estatuto dos magistrados.

O impacto pode ser um barómetro da natureza e do significado das mudanças.

A ruptura ou a continuidade dependem dos sistemas jurídicos e do grau de efectividade da *rule of law*. Uma justiça inspirada num modelo positivista e burocrático terá maior capacidade de absorção das transformações. A recodificação pode ser suficiente. Já uma justiça aberta à jurisprudência de interesses, à atitude prudencial e a critérios de oportunidade exigirá uma atenção maior à reorganização das jurisdições e ao perfil dos magistrados. Os riscos de confronto com o novo regime serão mais elevados.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Nuno Garoupa-Maria A. Maldonado, *The judiciary in political transitions: the critical role of U.S. constitutionalism Latin America*, Texas A&M Scholarship, 2011.

Circunscrevendo-nos à Europa, são casos de estudo, até pela proximidade de raízes e culturas, a Itália, Portugal e Espanha.

A natureza dos regimes depositados em cada um dos países era diferente, como foram diversos os condicionamentos geopolíticos e os factores de ruptura.

Mas as diferenças ajudam a analisar o caso português.

Retenhamos preliminarmente que a Revolução de Abril depôs uma ditadura, ainda que sem os traços que caracterizaram o fascismo alemão ou italiano. A situação foi despoletada pela emergência colonial e por um progressivo isolamento internacional.

Provinha-se de um sistema jurídico eminentemente positivista e de um sistema judiciário estruturado segundo um modelo burocrático que correspondia à ideia de *poder nulo*.

Não podia à época falar-se de neo-constitucionalismo, no sentido que, mais tarde, viria a surgir, tendo como elemento mais significativo um intensivo controlo judicial a ameaçar a autonomia do parlamento.<sup>2</sup>

Os objectivos da Revolução eram, numa acepção que se tornou emblemática, descolonizar, democratizar e desenvolver.

No entanto, o tempo trazia a marca da utopia. Anunciava uma sociedade reformada e um homem novo, proclamações que influenciavam o sistema de crenças mas não desciam ao concreto na acção política.

Esta realidade contribuiu para que não eclodissem movimentos de radicalização normativa.

Nem a entrada no país de centenas de milhares de residentes nas ex-colónias nem os primeiros sobressaltos no âmbito económico e financeiro foram capazes de destruir e, ainda menos, de concretizar as meta-narrativas que abundavam na época.

Por isso mesmo, foram limitadas as réplicas no sistema jurídico.

Esta observação é necessária para examinar a evolução que os programas constitucionais viriam a ter em resultado da internalização de tendências e da dinâmica revolucionária.

Numa perspectiva mais alargada, concluir-se-á, no que se refere aos sistemas jurídico e judicial, que a Revolução significou apenas uma reforma no seu tempo, impregnada de princípios mas realizada sem excessiva ambição.

Uma conclusão que se torna ainda mais evidente se se tiver presente o passado.

A administração da justiça pré-constitucional reflectia, em Portugal, a natureza do regime. Estruturada segundo objectivos de lei e de ordem, estava orientada para a composição de litígios de natureza privada. Mesmo aqui, eram pouco frequentes os litígios de índole económica. O condicionamento industrial, o reduzido número de grupos económicos e a osmose entre elites

---

<sup>2</sup> João Carlos Loureiro, *Constitutionalism, welfare and crises*, E-Pública, [www.e-publica.pt](http://www.e-publica.pt), n.º 3, 2014.

políticas e económicas davam lugar a uma conflitualidade intrafamiliar ou com conotações de dissidência.

Não existia justiça constitucional. A doutrina constitucional era, aliás, pouco frequentada. Não se encontrava geralmente compendiada nas bibliotecas e nos arquivos judiciais.

A justiça administrativa (contrariamente à Espanha em que, desde os anos trinta, se implantara um ordenamento coerente, integrado no Poder Judicial) era ministrada por três auditorias (Lisboa, Porto e Coimbra), com um volume de serviço que não reclamava, ao todo, mais que três ou quatro juízes. Igualmente reduzida era a dimensão do Supremo Tribunal Administrativo, concentrado na apreciação de actos de governo.

Quanto à justiça fiscal, integrava-se no Ministério das Finanças, com uma competência quase administrativa e um direito substantivo alheado dos direitos dos administrados e tecnicamente pouco elaborado.

Por seu turno, os tribunais do trabalho pertenciam ao Ministério das Corporações e Previdência Social e organizavam-se segundo um modelo ideologicamente vigiado, separado do judiciário.

Mesmo a justiça criminal comportava excepções de organização e competência relativamente a crimes de exercício do poder e da autoridade: por um lado, os crimes contra a segurança do Estado (tipificados a partir de factos que representavam, muitas vezes, o exercício de direitos fundamentais) eram da competência dos tribunais plenários, jurisdições centralizadas com estatuto e recrutamento próprios; por outro lado, os agentes da autoridade gozavam de garantia administrativa, o que significava que não podiam ser julgados por crimes praticados no exercício de funções sem autorização do Governo.<sup>3</sup> A partir de certa altura, face ao que se considerou ser uma tentativa rebelde de contornar as normas, estabeleceu-se que competia ao Governo determinar a conexão entre os factos e o exercício de funções.

O Ministério Público organizava-se hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e obedecia a uma arquitectura que permitia prevenir desvios e reparar danos. A carreira era vestibular. Os magistrados iniciavam-se como delegados do procurador da República e, mais tarde, já como juízes, podiam ser seleccionados para regressar ao Ministério Público como hierarcas, o que se repercutia no tónus profissional, no estatuto remuneratório e na progressão na carreira.

Era também o Ministro da Justiça que nomeava os juízes, embora intermediado pelo Conselho Superior Judiciário.

Em certa medida, a justiça cultivava a sua aura de “teatro do mundo” e sede majestática da manutenção da ordem e da resolução de litígios de reduzida expressão social. Com competências estranhas a relações de poder e de autoridade e uma criminalidade de pequeno significado, os juízes podiam

---

<sup>3</sup> A concessão da garantia administrativa podia ser dada por diferentes ministros, conforme o sector da administração a que pertencia o funcionário.

genuinamente dizer-se independentes. Os próprios delegados do procurador da República, em tirocínio para a magistratura judicial, não tinham tempo para reflectir sobre o *mainstream* da profissão.

A independência realizava-se, então, à custa da não “vertebrarização” do sistema.

Mesmo a comunicação social não ia além das crónicas de polícia, ainda assim vigiadas por censores.

A percepção que leva alguns, hoje, a dizerem que os tribunais funcionavam melhor antes do 25 de Abril assenta em ignorância. Não sabem que o sistema apenas tratava de franjas marginais da sociedade, sem poder nem influência.

Com o advento constitucional tudo iria mudar.

A ideia de democratização do acesso à justiça, a tentação de importar os melhores modelos e a necessidade de absorver as transformações sociais interpelaram os tribunais, vistos até então mais como reguladores que como garantes de direitos e liberdades.

Os antecedentes constitucionais não eram conclusivos. Apresentavam como traço comum o carácter genérico das normas e a incorporação de elementos representativos das ideologias dominantes.

É exemplo disso a Constituição de 1822 que, assumindo a tradição judiciária do país, se inspirou, sem o dizer, em lugares paralelos de monarquias constitucionais.

As duas coordenadas principais eram a separação de poderes e a ideia de soberania popular com a previsão de “juízes letRADOS” e “juízes de facto”, estes eleitos directamente pelo povo e com intervenção no crime e no cível e, obrigatoriamente, nos delitos de abuso da liberdade de imprensa. Havia ainda “juízes árbitros”.<sup>4</sup>

A Carta Constitucional de 1826 reconhecia ter tido como fonte as “actuais instituições de outras nações, que se dizem e são as mais civilizadas e prósperas”.<sup>5</sup> Previa a existência de jurados e substituía os “juízes electivos” por “juízes de paz”.

Com a Constituição de 1838, retoma-se a ideia de soberania popular, com a participação de jurados, juízes ordinários e juízes de paz, eleitos pelo povo, e juízes árbitros. Foi efémera a vigência desta Constituição, pois a Carta Constitucional foi retomada e vigoraria durante a maior parte do século.

A Constituição de 1911 já reflectia as tendências do constitucionalismo moderno. A participação popular na administração da justiça reduzia-se à

<sup>4</sup> Nesta parte, seguiremos de perto a exposição feita em Cunha Rodrigues, *A Constituição e os Tribunais*, Diabril, 1977. O espírito do tempo (1822) ressalta do projecto de “Bases da Constituição” em que a Comissão Redactora escreve: “Os membros da Comissão, bem longe de se embrenharem no labirinto das teorias dos publicistas modernos, foram buscar as principais bases para a nova Constituição ao nosso antigo Direito Público, posto acintemente em desuso pelos Ministros despóticos que lisonjeavam os Reis á custa do povo” (Diário das Cortes, I-79).

<sup>5</sup> Fragmentos da Proclamação em que a Infanta-Regente anunciou a publicação da Carta.

intervenção do júri, facultativa em matéria cível e comercial e obrigatória em matéria criminal quando ao crime coubesse pena mais grave que a de prisão correccional ou os delitos fossem de origem ou de carácter político. A inovação mais relevante foi a de conferir ao poder judicial competência para fiscalizar a constitucionalidade das leis. É curioso assinalar que o auto governo dos juízes chegou a ser ponderado.<sup>6</sup>

O Estado Novo não se caracterizou pela criação de massa crítica e pelo desenvolvimento de pensamento alternativo no domínio da administração da justiça, particularmente em áreas ideológicas que viam este sector como instrumental.

Foi a década de setenta que assinalou o despertar de um novo ciclo, com causa próxima no debate na Assembleia Nacional de uma proposta de lei sobre organização judiciária acerca da qual o Deputado Sá Carneiro formulou propostas de alteração que viriam a ser rejeitadas.<sup>7</sup>

Este activismo caracterizou-se mais pelas personalidades envolvidas que pela natureza fracturante das intervenções.

No que se refere a iniciativas de magistrados, as opiniões continham-se nos limites do Estatuto profissional e privilegiavam questões organizativas. Era patente a tentativa de marginalizar o Ministério Público, olhado como magistratura vestibular e, por isso, sem identidade.

Os tópicos mais frequentes eram o auto governo, o acesso e as remunerações.

A proposta Sá Carneiro definira os motes ao referir-se à extinção dos tribunais plenários, às garantias de independência dos juízes e ao auto governo.

A Revolução propiciaria um novo élan que, curiosamente, eclodiu no seio do Ministério Público. O sindicato dos delegados do procurador da República iniciou um processo reivindicativo que levou à abolição dos concursos de pro-

<sup>6</sup> Barbosa de Magalhães foi ouvido e propôs que a gestão do quadro de juízes fosse feita pela própria magistratura judicial. Lê-se no Prefácio ao Estatuto Judiciário de 1928: “Esta disposição, porém, não vingou. Combatida por alguns constituintes, que principalmente invocaram razões de oportunidade, entendendo que o novo regime não podia, em perigo, dar logo de começo ao Poder Judicial uma situação excepcional de superioridade”.

<sup>7</sup> Os acontecimentos mais relevantes foram:  
— os artigos publicados nos jornais “Diário Popular” e “República”, respectivamente pelo juiz Francisco Velozo e pelo advogado Magalhães Godinho, em 1971 e 1972;  
— as conferências proferidas no Instituto da Conferência da Ordem dos Advogados pelo Professor Palma Carlos (“Alguns problemas de organização judiciária”) e pelos advogados Artur Santos Silva (“A Constituição e a independência do poder judicial”) e Salgado Zenha (“A organização judiciária como guardião constitucional da liberdade individual”), em 1971 e 1972;  
— o estudo elaborado pelo juiz Manuel Salvador (“Temas de Organização Judiciária”) em 1972;  
— o colóquio organizado sobre organização judiciária que teve lugar, em Braga, em 1972. Intervieram neste Colóquio, entre outras personalidades, os juízes Roseira de Figueiredo, Flávio Pinto Ferreira, Mouga Rodrigues, Francisco Velozo, Moreira de Andrade e Flaminio Martins e o advogado Magalhães Godinho; e  
— o I Congresso Nacional de Advogados realizado em Lisboa em 1972.

vas públicas e à aprovação de um sistema de ingresso e selecção de magistrados baseado em estágios formativos.

Entre as iniciativas mais significativas no pós-25 de Abril, postula-se a criação de Comissões de Reforma Judiciária, de composição mista, tendo por finalidade organizar as experiências e os saberes dominantes na administração da justiça.

A este propósito, é de recordar o Presidente da Relação do Porto, Desembargador Roseira de Figueiredo, que, prevalecendo-se da autoridade e do prestígio de que gozava, se demarcou das tendências da época e designou como relator da Comissão instituída no Tribunal da Relação um adjunto do Procurador da República.<sup>8</sup>

Na acção do Ministério da Justiça, releva o Decreto-Lei n.º 251/74, de 12 de Junho, que aboliu a discriminação de género que afectava o acesso aos quadros de magistrados e oficiais de justiça, uma medida com relevante significado político e social.

A Constituinte debateu as propostas relativas aos tribunais em apenas sete sessões.

Uma parte considerável de deputados era composta por advogados cuja oposição ao regime não anulava a contenção característica das gentes da justiça.

Compreendia-se que observassem o passado como um limbo em que, salvo no que respeitava aos tribunais plenários, eram toleradas as distorções. Prestava-se, de resto, tributo à “qualidade” e “independência” dos magistrados e, particularmente, à sua postura ético-social. Não era indiferente a este juízo a circunstância de uma parte substancial da magistratura, como relevavam estudos da época, ter feito o ensino pré-universitário em seminários e ser geralmente portadora de uma formação aberta às humanidades.

O texto da Constituição resumir-se-ia, na área da justiça, a uma ampla enunciação de princípios e à devolução ao legislador ordinário de um catálogo de obrigações, por vezes com preocupação de exaustividade, como aconteceu com a participação na administração da justiça, em que se incluiu o juiz popular e “outras formas de participação popular na administração da justiça”.

A reminiscência dos tribunais plenários levou a que fosse proibida a existência de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de certas categorias de crimes.

O problema do Ministério Público foi cautelosamente ventilado.

Não foi ignorada a questão da autonomia. No entanto, com peso e medida. A proposta inicial estabelecia: “O Ministério Público é um órgão autó-

---

<sup>8</sup> No Relatório final, incorporava-se um trabalho de Cunha Rodrigues que viria a ser editado pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, em Fevereiro de 1976, sob o título “Para uma reformulação do Ministério Público”. Continha desenvolvidas referências a sistemas comparados e apontava caminhos, enfatizando a experiência italiana e, entre nós, o pensamento de Alberto dos Reis sobre a necessidade de expurgar a acção penal e, consequentemente, o Ministério Público de toda a interferência do executivo.

nomo, que funciona junto dos tribunais". Surgiu uma proposta alternativa que dizia: "O Ministério Público goza de um estatuto próprio". A explicação foi que a fórmula "órgão autónomo" era imprecisa e poderia fornecer uma indicação inoportuna ao legislador ordinário.

A separação das magistraturas pairara nos documentos e intervenções anteriores à Constituinte mas mais a propósito do estatuto dos juízes que exerciam funções de hierarquia no Ministério Público. Comentava-se a natureza privilegiada e os malefícios deste estatuto, observado como marca de água do regime.

Mas a Constituinte só pontualmente reflectiu o problema.

O que explicaria que, tendo o primeiro anteprojecto de lei relativo ao estatuto das magistraturas esboçado um modelo inspirado na solução italiana, com um corpo único de magistrados diferenciado pelas funções exercidas, rapidamente se tivesse concluído que, com órgãos distintos de gestão (o Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público), a unicidade expor-se-ia a riscos de bloqueamento.

Em todo o caso, o desígnio de uma magistratura única foi tido, durante algum tempo, como o que melhor respondia às necessidades do país.<sup>9</sup>

Sendo exígios os prazos previstos na Constituição para publicação das leis, a natureza e a envergadura dos diplomas impuseram um esforço considerável e limitaram a ambição normativa que naturalmente se cingiu a tornar efectivas as directivas constitucionais.

Os *leit motifs* das reformas que se iniciaram imediatamente após a publicação da Constituição foram a separação das magistraturas, a criação de um modelo avançado de recrutamento e formação de magistrados e a integração de todas as jurisdições, com ressalva dos tribunais administrativos e fiscais que pareciam não se adequar, por razões de especialidade e exposição ao poder, a uma incorporação imediata.

Um ponto a registar, não obstante a erosão provocada pelo tempo, é a integração dos magistrados das ex-colónias, realizada com sucesso, mau grado as controvérsias corporativas a que deu lugar.

Na demarcação judicial, abandonou-se a ideia de julgados e adoptou-se um ordenamento realista quanto às conclusões a retirar do estado de degradação das redes viárias e dos transportes.

<sup>9</sup> As dificuldades resultantes do texto aprovado pela Constituinte dificilmente poderiam ser contornadas. No entanto, tentou-se. A redacção originária previa que os juízes em exercício não podiam ser nomeados para comissões de serviço estranhas à actividade judicial sem autorização do Conselho Superior da Magistratura. A expressão "comissões de serviço estranhas à actividade judicial" foi substituída, na revisão de 1982, pela fórmula "estranhas às funções dos tribunais", com o que se pretendia restringir a necessidade de autorização e criar espaço para uma integração das magistraturas. O legislador ordinário nunca utilizaria a sugestão que pareceu mesmo, em termos gerais, ter passado despercebida. A razão foi ter sido geralmente aceite que o Estatuto do Ministério Público aprovado pela lei n.º 39/78, de 5 de Julho, (com a separação de carreiras, a autonomia, os princípios de organização e estatuto e as garantias) correspondia ao que parecia ser a confluência das melhores doutrinas.

Estas reformas enfrentaram, de imediato, obstáculos de monta, em que emergia, como principal, a circunstância de o reforço do quadro de magistrados, que era necessário quadruplicar a curto prazo, exigir ponderação, pois atravessava-se um período de turbulência universitária, com a institucionalização de “passagens administrativa” e a existência de candidatos às magistraturas carentes de conhecimentos básicos.

Já a estruturação do Ministério Público obedeceu a uma ideia autonómica, no entanto sujeita a polémica, por se entender, nalgumas sedes partidárias, que, numa fase pós-revolucionária, se deveria reconhecer ao poder político algum espaço para modulação das respostas exigidas pelo confronto ideológico e pelas transformações sociais.

A democratização da justiça assinalou a transição para um modelo de maior imediação. A percepção do papel dos tribunais começou a fazer-se segundo diferentes padrões, com movimentos de contestação e, nalguns casos, episódios de impetração e má conduta nos actos judiciais.

A criação, em 1979, do Centro de Estudos Judiciários, a que voltaremos adiante, traduziu um marco importante de afirmação da identidade das magistraturas.

Uma leitura articulada de quarenta anos de vigência da Constituição sugere uma análise específica de cinco vectores, a saber: a organização dos tribunais, a formação de magistrados, a justiça criminal, os modelos de gestão e a cooperação cívica com a administração da justiça.

#### A organização dos tribunais:

No início dos anos oitenta, o Governo pensou que, estabilizada que parecia a legislação que efectivara, com carácter de urgência, os princípios constitucionais, chegara o momento de o aperfeiçoar. Decidiu pela não ruptura com as reformas anteriores que pareciam ter respondido satisfatoriamente ao estado de necessidade e pela evolução para um paradigma de maior racionalidade e eficácia.

Foram levados a cabo trabalhos preparatórios exaustivos, em que avulta o levantamento, freguesia por freguesia, da demografia, das distâncias, das comunicações, dos transportes, dos horários e dos custos agregados e delineada uma organização que repousava na ideia de diferenciação e especialização de instâncias, a exemplo das tendências observadas em muitos países. O diploma estava preparado para ir a conselho de ministros quando o governo caiu. O Ministro da Justiça quis evitar que “o trabalho se perdesse na poeira do tempo”. Fez publicar o projecto de lei no Boletim do Ministério da Justiça e mandou entregar o acervo documental, em mão, ao seu sucessor. A quase profecia cumpriu-se. Os trabalhos preparatórios não foram entregues e perderam-se na “poeira do tempo”...

O facto de algumas ideias terem sido incrementadas por reformas realizadas posteriormente pode ser coincidência mas significa, de qualquer modo, que se perderam muitos anos.

Efectivamente, a partir de Dezembro de 1987, foram publicados diplomas que apontavam para uma reorganização judiciária em nome das “trans-

formações sociais, económicas e culturais". Traduziam o novo modelo a Lei n.º 24/90, de 4 de Agosto, e o Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho, erigindo o tribunal de círculo em "polo aglutinador de toda a actuação judiciária" e criando algumas comarcas.

Estas orientações teriam sequência em 2008, com a Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto, que aprovava a organização e funcionamento dos tribunais judiciais. A execução da lei foi faseada e interrompida pelo Decreto-Lei n.º 28/2009, de 28 de Janeiro, que criou três comarcas piloto que deveriam funcionar, a título, experimental até 1 de Setembro de 2014.

Entretanto, as jurisdições administrativas e fiscais iam sendo objecto de reformas, em que avultam a criação dos tribunais centrais administrativos, dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários.<sup>10</sup>

A reorganização do sistema judiciário viria a ser retomada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto. Segundo o legislador, o diploma obedecia aos seguintes objectivos estratégicos: (i) alargamento da base territorial das circunscrições judiciais que passou a coincidir, em regra, com as centralidades sociais; (ii) instalação de jurisdições especializadas a nível nacional; (iii) implementação de um novo modelo de gestão das comarcas. Para o legislador, apostava-se fortemente na especialização, "dotando todo o território nacional de jurisdições especializadas, pretendendo-se, assim, proporcionar uma resposta judicial mais flexível e mais próxima das populações".

A dificuldade das reformas tinha aumentado com a crise, a anestia motivada por uma sociedade civil em perda e a desarticulação da comunicação social em resultado da concentração artificial de empresas, da trivialização de posições dominantes e da precarização do trabalho jornalístico.

A demarcação judicial, tida por emblemática, assentou no alargamento da base territorial das circunscrições, como, de resto, já acontecera com a reforma de 2008. De duzentas e trinta e uma comarcas passou-se a vinte e três. A uma demarcação judicial baseada no conceito de comarca como unidade geográfica, multisecular, associada, desde cedo, ao municipalismo e, a partir de meados do século dezanove, autonomizada como circunscrição judicial, substituiu-se uma circunscrição que repousava na área dos antigos distritos administrativos.

Foi na sede das novas comarcas que se fixaram as estruturas de gestão, constituídas pelo presidente do tribunal, pelo magistrado do Ministério Público coordenador e pelo administrador judiciário.

A concentração da gestão na sede dos espaços geográficos que passaram a configurar as comarcas não deveria suscitar reservas.

Já não o modelo.

A acumulação de órgãos de gestão e consulta veio colocar os magistrados numa situação-limite quanto à dialéctica entre eficácia e independência/

<sup>10</sup> Cfr. Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, e Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de Dezembro.

autonomia. O Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público, as procuradorias-gerais distritais, os inspectores, o presidente do tribunal de primeira instância e o conselho de gestão procuram a eficácia num quadro que pode comprimir a autonomia do trabalho dos magistrados, especialmente do juiz, particularmente quando as atribuições daqueles órgãos signifiquem o acompanhamento *online* das decisões.

Porventura pressionada pela *troika*, a lei conferiu prioridade à produtividade. Mas pode vir a afectar a dialéctica *independência-eficácia*, pela desvalorização que fez da autonomia do trabalho judicial.

Por outro lado, certas competências (como, por exemplo, a possibilidade de reafectar ou propor a reafectação de um processo a diferente juiz por razões de “eficiência”) são controversas. O próprio legislador parece ter-se dado conta dos riscos, como resulta dos trabalhos preparatórios (Linhos Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária), ao ressalvarem os limites constitucionais.

Relativamente à demarcação do território, teve-se presente o desenvolvimento do país em termos de redes viárias mas não foi suficientemente apurado o quadro de acessibilidades. É nomeadamente visível que nem sempre foi tido em conta o funcionamento intermodal dos transportes.

Outro ponto não isento de dúvida é a centralização dos julgamentos criminais. Nos casos mais graves, a concentração judicial, penitenciária e de meios auxiliares sujeita o arguido a uma espécie de *ostracismo* social e lesa gravemente objectivos de prevenção geral.

Outra reserva refere-se à nomenclatura utilizada para identificar os tribunais.

Tendo abandonado as designações anteriores e substituindo-as por um modelo virtual em que as jurisdições formam um conjunto denominado *tribunal judicial de primeira instância*, o legislador teve manifestas dificuldades em resolver o problema consequencial. Estabeleceu que o tribunal judicial de primeira instância e os tribunais de comarca são designados pelo nome da comarca onde se encontram instalados (artigos 33.º, n.º 3 e 79.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto). Abriu, assim, a porta a um sistema classificativo que só poderia gerar confusão. O tribunal de um determinado município, no caso de uma *instância* ou de uma *secção*, tem como primeiro elemento identificador o nome do tribunal da sede da comarca (geograficamente distanciado) e, só depois, o do município, este sem qualquer referência ao designativo “tribunal”. Estas designações não possuem virtualidade identificativa. São propícias à desorientação, explicando o facto de os interessados estarem a deslocar-se, com frequência e engano, à sede da comarca, situada a dezenas ou mais de uma centena de quilómetros.

Não se teve em conta a função identitária das denominações. Não só a designação com maior visibilidade tem o nome de outro município como a designação *instância central* ou *local* não exprime, em termos comunicacionais, a ideia de que se trata de um tribunal.

Torna-se evidente que esta metamorfose não era estritamente exigida pela necessidade de centralizar os órgãos de gestão. Bastaria que estes ficassem na sede dos antigos distritos administrativos, com a nova designação de distritos judiciais, agora facilitada pela extinção destes últimos. Admite-se ter estado na mente legislativa uma ideia de eficácia dinamizada pela redução drástica do número de circunscrições. Mesmo tratando-se de um objectivo de boa gestão, poderia augurar-se idêntico resultado com um método classificativo próximo da tradição do país.

Quanto a especialização, é de elementar justiça reconhecer que é uma exigência imposta pela complexidade social e pela fragmentação do Direito. As áreas que foram escolhidas não são, em geral, susceptíveis de crítica.<sup>11</sup>

Contudo, importaria ter presente a diferença entre diferenciação de instâncias e especialização.

A diferenciação traduz a ideia de que é justificado um escalonamento de competências dos tribunais em função do processo ou do valor dos litígios. O modelo aprovado e em vigor facilita a afectação de recursos (nomeadamente perícias e assessorias) e uma criteriosa progressão na carreira por magistrados e oficiais de justiça. Existe na generalidade dos países e teve eco, entre nós, em reformas judiciais produzidas a partir do liberalismo.

A especialização justifica uma análise diferente para a qual não deve utilizar-se as ferramentas aplicáveis a outras artes e saberes. Se o velho axioma do juiz como “perito dos peritos” perdeu força com as respostas que a pós-modernidade reclama para a justiça, a verdade é que a função de julgar tem de se apetrechar para lidar com a complexidade.

Com frequência, as vantagens da especialização poderiam ser asseguradas por uma assistência multidisciplinar em que releva a participação de peritos e assessores. Noutros casos, a especificidade, tecnicidade e carácter inovatório dos conhecimentos jurídicos exige, de facto, especialização. Ainda aqui, porém, é legítima a interrogação sobre os termos e os métodos a utilizar, sendo natural a ideia de que a especialização ganha com uma prévia experiência em jurisdições comuns.

Estas considerações impõem um plano adicional de especulação.

Em geral, a especialização emerge como problema-tipo quando a natureza particular (por natureza ou pelo seu carácter inovatório) dos conhecimentos jurídicos impõe ao juiz um domínio específico do ramo de direito em causa. Um exemplo paradigmático é o dos tribunais administrativos. Nesta área, a natureza e sensibilidade dos litígios e as características do tronco comum de formação dos magistrados impõem a especialização. Já noutros casos, de que é exemplo a jurisdição de família e de menores, a necessidade de especialização aparece quando o volume de litígios apela a uma capacidade funcional que só um completo domínio dos conhecimentos e uma ante-

<sup>11</sup> Cfr. Cunha Rodrigues, *As novas fronteiras do direito*, Conselho Distrital do Porto da O. A., Instituto da Conferência, e *Lugares do Direito*, Coimbra Editora, p. 243 ss..

rior experiência consentem. É possível sustentar que o Direito de família e de menores está no centro da formação comum das magistraturas e que, depois, no exercício das funções, é um dos domínios que melhor permitem testar algumas das qualidades essenciais à administração da justiça, nomeadamente a capacidade de ouvir e de suscitar um diálogo operativo e a abertura à equidade.

A atribuição de acções desta natureza a tribunais de competência genérica não se apresentaria como um verdadeiro problema enquanto o número de casos não exigisse um adestramento profissional adequado às solicitações. Dir-se-ia mesmo que esta possibilidade seria um adequado instrumento para a imersão no Direito, para a sensibilização aos problemas e para o desenvolvimento de aptidões vocacionais.

O segundo vector refere-se à formação de magistrados.<sup>12</sup>

Quem ler os escassos estudos sobre organização judiciária publicados antes de 25 de Abril encontrará poucas referências à formação de magistrados.

O que se comprehende.

A formação profissional era relativamente recente na sociologia das organizações e geralmente mal recebida pela administração pública.

No Verão de 1974, quando as relações com os Estados Unidos da América do Norte estavam já consideravelmente deterioradas, o governo português aceitou enviar àquele país uma “missão técnica”, constituída por cinco magistrados<sup>13</sup>. A visita durou quinze dias e incluiu uma semana numa das então raras escolas de formação de juízes: a de Reno (Nevada).<sup>14</sup>

Nesse tempo, o recrutamento e a formação de magistrados continuavam a assentar, em Portugal, em concursos de provas públicas precedidos de estágios. O estágio para delegado do procurador da República era feito como subdelegado e, cada vez mais, como delegado interino. O estágio para juiz não se fazia ou, melhor, “fazia-se” como delegado do procurador da República. Era um sistema muito ligado à natureza do regime.

Não é de estranhar que, depois da Revolução, uma das primeiras manifestações colectivas da magistratura visasse o método de recrutamento. Os delegados do procurador da República recusaram-se a participar no concurso de habilitação para juiz de direito e protagonizaram o primeiro afrontamento entre o sistema judicial e o poder político.

---

<sup>12</sup> O texto segue de perto Cunha Rodrigues, *Formação de Magistrados em Portugal. O Tempo Fundador*, in O Centro de Estudos Judiciários & O Limoeiro, Almedina, 2007, p. 47 ss..

<sup>13</sup> A visita decorreria entre Outubro e Novembro desse ano.

<sup>14</sup> A Escola era privada e destinava-se particularmente a quem pretendia candidatar-se ao cargo de juiz ou tinha acabado de ser eleito. O tipo de formação, concentrado, organizava-se em unidades temáticas e de tempo, com cursos de uma a quatro semanas orientados, como é natural num sistema jurídico como o norte-americano, vocacionado para a exposição e análise de casos. A retórica judicial e forense e as relações com a comunicação social ocupavam um lugar importante nos programas.

E, assim, foi publicado o Decreto-Lei 714/75, de 20 de Dezembro, que estabelecia novas condições de ingresso nas magistraturas judicial e do Ministério Público baseadas em estágios. O diploma assumia a sua natureza precária e instrumental mas era muito claro quanto a um ponto: a opção por critérios “mais consentâneos com as realidades da vida e as experiências profissionais” e uma avaliação final “a cargo de um júri sem quaisquer ressaibos de escolaridade”.<sup>15</sup>

Mas o estágio não era uma solução definitiva. Ainda antes de terminado, generalizara-se a convicção de que a sua precariedade se agravara em contacto com a realidade. Foi, na circunstância, sugerido ao Ministro da Justiça que se iniciassem estudos com vista a uma solução definitiva, eventualmente com o apoio do Conselho da Europa.

O Conselho da Europa indicou quatro países de referência: França, Holanda, Itália e Suécia. A indicação destes países fundara-se em que eles representavam estádios diferenciados no problema da formação de magistrados.

Efectivamente, o único país que possuía um sistema institucionalizado era a França.

A Escola Nacional da Magistratura era, já então, uma instituição adulta, bem diferente da que Michel Debré instalara em Paris e, mais tarde, deslocara para Bordéus. A visita mostrou uma espécie de “escola prática”, oscilando entre as concepções gaullistas de “autoridade judiciária” e a abertura a novas disciplinas reclamada por correntes sindicais.

Na Holanda, estava em fase de instalação um centro de estudos judiciários.

Em Itália, a formação continuava a centrar-se no comentário magistral de textos jurídicos e em trabalhos de grupo. É certo que, em 1958, se tinha criado a Academia da Magistratura com o objectivo de organizar cursos para auditores. Mas a iniciativa parecia mal ter arrancado.

Na Suécia, em que a magistratura estava pouco profissionalizada, privilegiava-se a formação contínua, com iniciativas que, com frequência, provinham da universidade ou dos corpos judiciais.

No início de 1977, os trabalhos preparatórios dos diplomas de organização judiciária estavam avançados. Mas algumas deficiências reconhecidas ao sistema de estágios e, sobretudo, a “extrema carência” de magistrados, obrigaram a rever a legislação. Foi publicado o Decreto-Lei n.º 102/77, de 21 de Março, que tinha de particularmente inovador a exigência de testes de aptidão profissional para o ingresso no Ministério Público.

<sup>15</sup> Como actividades de extensão, previam-se sessões de estudo e investigação, algumas das quais deveriam ter lugar em “estabelecimentos de interesse relacionado, directa ou indirectamente, com a função judicial, designadamente estabelecimentos prisionais, de menores e Polícia Judiciária”. Também se preconizava o convite de funcionários qualificados destes estabelecimentos ou de outras entidades “para a realização de palestras, seguidas de debate”.

Pela primeira vez, o que mostra que o primeiro estágio tinha deixado rasto, reconhecia-se a pertinência de disciplinas não jurídicas. Ao lado de questões práticas de direito, incluía-se, na fase escrita, uma composição sobre “temas sociais, culturais e de política geral”. A fórmula “política geral”, intencionalmente vaga, fora produto de um árduo trabalho de ponderação e acabara por ser deixada ao prudente critério do júri.

Uma das poucas referências que se podiam tirar do trabalho produzido pelas Comissões de Reforma Judiciária que funcionaram a partir de 1974 era a necessidade de se criar uma “Escola da Magistratura”.<sup>16</sup> Porém, dois ou três anos depois, eram evidentes os efeitos da aceleração histórica e tornavam-se magros os consensos. Erguiam-se, agora, vozes autorizadas no sentido da manutenção dos estágios.

Às fontes a que aludi (França, Holanda, Itália e Suécia) viria a juntar-se uma outra que não tinha sido tida em conta e que, comprehensivelmente, o Conselho da Europa também ignorara: a Espanha.

Efectivamente, sendo a Escola Nacional da Magistratura de Bordéus, instituída, em 1958, então com o nome de Centro de Estudos Judiciários, uma espécie de protótipo de selecção e formação de magistrados, não foi sem surpresa que se soube que uma Lei de 26 de Maio de 1944<sup>17</sup> criara, em Espanha, a *Escuela Judicial*, antecipando, com outro fôlego, os modelos de formação.<sup>18</sup>

Era paradoxal reconhecer, nestes diplomas, a assinatura de Francisco Franco.

Nas leis de organização judiciária, optara-se, entre nós, por uma profissionalização quase completa, ficando o recrutamento lateral praticamente limitado ao Supremo Tribunal de Justiça.

Estas condições teriam que reflectir-se na cultura prevalecente na magistratura.

O Centro de Estudos Judiciários não deveria ser um espaço ideológico. Mas podia ser tudo menos um espaço sem ideologia. Esta dialéctica exigia freios e contrapesos e uma organização dotada de suficientes laços com a Universidade, ligada ao poder político e fortemente participada.

Em idêntica perspectiva, era fundamental a presença da cultura.

Mas outras expectativas se suscitavam:

Em primeiro lugar, a de que o Centro não privilegiasse o “saber fazer” despojado de qualquer sentido crítico e de toda a perspectiva de fins, como

<sup>16</sup> Cfr. BMJ, nºs 248 e 250.

<sup>17</sup> Desenvolvida, depois, pelo Regulamento de 14 de Dezembro de 1945.

<sup>18</sup> As sugestões fornecidas pelo Regulamento que desenvolveu aquela Lei eram interessantes, logo quando, entre os objectivos da instituição, se previa o de manter “comunicação” com os antigos alunos, assistindo-os na informação necessária, no empréstimo de livros e revistas e em trabalhos de assessoria. Também em matéria pedagógica, a Escola reflectia ideias arrojadas. Propunha-se, paralelamente a disciplinas práticas, ensinar metodologia jurídica, sistemas jurídicos comparados, deontologia, idiomas e técnicas de administração de justiça e de aplicação do direito. E não esquecia as actividades de extensão, incluindo a cultura física.

Um Regulamento de 27 de Janeiro de 1968 consolidaria este discurso, ao enquadrar, nas disciplinas formativas, a sociologia judicial.

começava a ser defendido por um crescente número de “pragmáticos”. Mas, em contraponto, que o Centro não negligenciasse o “saber fazer” em nome do intelectualismo ou do novo-riquismo ideológico.

Em segundo lugar, que o Centro não perseguisse fórmulas acabadas, antes praticasse uma humildade sustentada em objectivos facilmente assimiláveis, como o de preparar magistrados conheedores da Constituição e dos instrumentos internacionais sobre direitos humanos, capazes de aplicar o direito no contexto social e cultural em que surgem os conflitos. Em terceiro lugar, que a formação fosse entendida como um exercício de cidadania dirigido ao aprimoramento cívico e profissional e não como mero instrumento de habilitação para o emprego. Finalmente, como corolário de todos estes objectivos, que a ideia de poder fosse analisada menos como atributo da soberania e mais como fonte de responsabilidade, preparando homens e mulheres para porem o direito ao serviço da comunidade, numa sociedade democrática, pluralista e complexa.

A elaboração da proposta de lei relativa à criação do Centro de Estudos Judiciários foi iniciada com o I Governo Constitucional e ultimada pelo II governo Constitucional. No uso da autorização legislativa, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 374-A/79, de 10 de Setembro, que criou o Centro de Estudos Judiciários.

O processo de instalação foi rápido e, nesse momento, enquanto a poeira continuava a assentar no mundo da política, o consenso progredia no meio judicial.

O diploma que instituiu o Centro de Estudos Judiciários foi objecto de correcções no curso do tempo que não desfiguraram a matriz inicial.

As interrogações que continuam a suscitar-se têm que ver com um problema estrutural e com a capacidade de o CEJ se adaptar às transformações sociais e aos desafios suscitados pela comunicação.

O problema estrutural centra-se nos métodos de formação que nunca conseguiram articular satisfatoriamente a avaliação com os objectivos fundamentais. A subsistência de formas espúrias de competitividade (depois de um caminho de pedras no acesso à universidade, no curso superior e nos concursos de acesso ao Centro) tem estigmatizado a experiência dos auditores, em prejuízo da sua evolução profissional.

Relativamente às transformações sociais e às respostas do Direito, os estorvos de um sistema jurídico acentuadamente positivista (com limitações na utilização da equidade) associou-se à revolução tecnológica para funcionalizar o direito. A facilidade de acesso a bases de dados e de consulta e de recolha de textos está a contribuir para um discurso jurídico sincrético, cheio de referências e de citações mas epistemologicamente pobre e cada vez mais afastado das exigências de uma justiça concreta.

Não houve ainda oportunidade de atacar estes males. Os riscos são evidentes. Como escreveu António Manuel Hespanha,<sup>19</sup> o direito global pode

<sup>19</sup> *Juristas e direito na cultura europeia* in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, Coimbra Editoram 2012, p. 207.

estar a globalizar não só as normas como também os sujeitos de direito e o círculo dos que terão a autoridade para dizer o direito.

O terceiro vector tem a ver com a justiça criminal, com destaque para a investigação.

Até à Revolução de Abril, o sistema penal esteve calibrado para uma delinquência de tipo essencialmente rural.

O Estado Novo adoptara um modelo de investigação formalmente idóneo (assente no conceito de “polícia judiciária”) mas subtraído ao controlo jurisdicional.

A polícia judiciária detinha poderes de exceção traduzidos em diversos domínios (desde competências exclusivas para investigar, até prazos específicos de prisão preventiva) e musculava-se à custa da desvalorização das atribuições judiciais. Desde logo, os directores da polícia judiciária tinham uma “dupla personalidade” que lhes permitia, no mesmo processo, dirigirem a polícia e exercerem as funções jurisdicionais que competiam ao juiz.

A Lei Orgânica do Ministério Público e as reformas do processo penal tornaram claro que a Polícia Judiciária era fiscalizada pelo Ministério Público e exercia as suas funções na sua dependência funcional.

Ora, observada segundo um critério de interdependência, a moderação destas soluções não suscitaria reservas. Mas o *background* constitucional não era favorável. O legislador constituinte, tão pronto a inspirar-se na constituição italiana publicada a seguir à queda do fascismo, não viu interesse numa norma como a que, naquela Constituição, estabelecia que a magistratura tem a disponibilidade das polícias. O Ministério Público e os seus corpos superiores ficaram, assim, sem a disponibilidade dos órgãos de polícia criminal, sem autonomia administrativa e com os instrumentos de gestão orçamental e administrativa (incluindo funcionários e serviços de apoio) que lhes fossem adjudicados pelo governo.

A questão da Polícia Judiciária que, de resto, era o único organismo na órbita da justiça que não tinha sofrido soluções de continuidade e também o que possuía uma mais sólida cultura institucional foi considerada independente da do Ministério Público. E a sugestão feita no sentido de uma maior descentralização dos órgãos de polícia criminal e de um efectivo poder de requisição das polícias por parte das magistraturas, à semelhança do que se passava na generalidade dos países, não foi acolhida.<sup>20</sup>

Era o embrião da floresta de enganos em que, na justiça criminal, se viria a transformar a questão dos poderes e dos meios e, consequentemente, o problema da responsabilidade.

É útil esclarecer que a questão da autonomia do Ministério Público esteve, desde a origem, associada a uma certa concepção sobre o processo penal. O Ministério Público que se discutira nos trabalhos parlamentares rela-

<sup>20</sup> Cunha Rodrigues, *Vários actores à procura de um papel*, separata da Rev. Do Ministério Público, 136, ano 34.º.

tivos à Constituição de 1976 tinha o seu fundo cultural numa experiência de muitos anos, em que a instrução criminal, como conceito, se descaracterizara, desdobrando-se em duas fases (preparatória e contraditória) com a primeira atribuída ao Ministério Público e a segunda, gradualmente desvalorizada, ao juiz. A rapidez com que esta construção se enraizou resultou de exigências do regime e das suas próprias origens (o pensamento alemão exerceu tradicionalmente um grande fascínio sobre a doutrina pátria). Acrescia que a memória do juiz de investigação criminal era frágil, recuada e controversa.

Quando a Constituição de 1976 estabeleceu que toda a instrução é da competência de um juiz e paralelamente criou um estatuto forte para o Ministério Público, abriram-se possibilidades imprevisíveis de debate doutrinal que, a curto prazo, se encaminharam para ver naquela orientação um significado meramente garantístico e não a definição da titularidade do processo. O que a Constituição teria querido dizer — argumentava-se — é que, nos casos em que tivesse que haver instrução, ela seria da competência de um juiz. O que não envolveria qualquer compromisso sobre o modo comum de organizar a investigação criminal.

Nestas condições, a perspectiva de mudança anunciada pelo projecto de Código de Processo Penal de 1986 era bem-vinda. O Código pressupunha, como fora politicamente assumido, a criação de departamentos do Ministério Público que, numa relação de proximidade com as polícias, dirigessem a investigação criminal, o que os tribunais de instrução nunca tinham chegado a fazer. Exigia, por outro lado, o reforço da formação dos magistrados do Ministério Público na área da investigação, uma correcta assimilação das novas funções do juiz de instrução criminal como juiz das liberdades e uma efectiva dependência e subordinação dos órgãos de polícia criminal, nomeadamente a criação de condições estritas de lealdade processual.

À data da entrada em vigor do Código de Processo Penal, por razões logísticas que não punham em causa a genuinidade da opção governamental, o único “departamento” existente era uma pequena sala cedida, a título precário, pela Polícia Judiciária. Depois, foi o que se sabe. A inércia legislativa, a não estruturação de serviços de apoio, a insolvência das dotações de funcionários e a casa às costas, durante anos, entre Gomes Freire, Conde Redondo, Monsanto, vários lugares na baixa pombalina, etc...

Viu-se na ausência de uma norma que reconhecesse às magistraturas a disponibilidade das polícias e nos riscos da autonomia e do auto governo uma sugestão para construir uma forma de coabitação e de partilha do poder investigatório. As magistraturas organizavam-se autonomamente e eram independentes para investigar e instruir mas a adjudicação concreta de meios de investigação, incluindo a disponibilidade dos órgãos de polícia criminal, continuava a ser uma atribuição do executivo.

Neste contexto, a criação de departamentos de investigação e acção penal, primeiramente realizada como medida de organização interna e só lenta e arrastadamente instituída por lei constituiu uma iniciativa de auto gestão da Procuradoria-Geral da República, em estado de necessidade, num

equilíbrio instável em que o discurso da falta de meios se esgotava na exacta medida em que se tornava progressivamente mais fundado...

Mais tarde, seria criado o DCIAP, como resposta aos problemas suscitados pela criminalidade organizada e internacional, o que, aliás, antecipou, como projecto, o que outros países estudariam mais tarde mas viriam a pôr no terreno mais depressa e com maior fôlego.

Todas as reformas são condicionadas pelo seu tempo.

A administração da justiça e, em particular o Ministério Público, tiveram que digerir a revolução de Abril no seio de outras revoluções que interagiram e agudizaram os problemas: a revolução tecnológica, a revolução da comunicação e a globalização.

Os primeiros *dossiers* envolvendo personalidades do mundo político perturbaram enormemente as relações de poder.<sup>21</sup> A tensão “adversarial” que a vivacidade dos debates políticos estimulara, no período de transição constitucional, acentuou-se e alargou-se aos agentes da justiça. Amplificaram-se, com isso, zonas de intersecção entre a justiça e o poder político que foram aproveitadas pelos *media*. A tentação de consolidar fronteiras foi aumentando e culminou, já no fim da década de noventa, com o confisco pelo governo dos poderes de fiscalização do Ministério Público sobre a Polícia Judiciária e com o alargamento, sem fiscalização, das competências investigatórias atribuídas aos outros órgãos de polícia criminal.

Encerrava-se um ciclo e era cada vez mais nítida a ausência de diálogo disciplinar entre as garantias de independência e de eficácia no exercício da acção penal. A autonomia do Ministério Público ficou, assim, mais ao serviço da função acusatória que da investigação criminal, o que, no mínimo, parecia um subaproveitamento da directiva constitucional.

A situação foi, de resto, agudizada por factores e acontecimentos exógenos, em que relevam a integração na Europa, com o consequente ingresso de fundos comunitários, e o surto desenvolvimentista. A insuficiência de prevenção criou um caldo de cultura propício à corrupção e às más práticas e teve como resposta uma atitude defensiva do poder político quanto à acção da justiça.

Por esta via, o Ministério Público viu, durante anos, recusado qualquer meio efectivo de prossecução das suas funções como titular da acção penal. Foi também ostensivamente estimulada a separação entre as magistraturas e a Polícia Judiciária, sob o pretexto de que, dependendo a Polícia Judiciária do Ministério da Justiça, era o Ministro que a deveria gerir. É penoso recordar cenas do quotidiano da época, como a de uma simples requisição de um ou dois agentes da Polícia Judiciária para coadjuvar o Ministério Público carecer de autorização do Ministro da Justiça e de esforçadas negociações durante

<sup>21</sup> Cunha Rodrigues, *O insustentável peso do “ser” e o “mal-estar*, in Ser Juiz Hoje, Almedina, 2008.

meses. Ou a de a Polícia Judiciária, em nome de uma pretensa competência para gerir prioridades, ter postergado a investigação de certos *dossiers*.

A publicação de uma Lei-Quadro da Política Criminal<sup>22</sup> coroa, de certo modo, este percurso e mereceria um apontamento especial. Associa o desígnio político de afirmar a supremacia do poder político e assegurar alguma vigilância sobre o Ministério Público a uma leitura enviesada da Constituição e do processo penal. Enformado pelo princípio de legalidade, o código de processo penal português dispensaria orientações de política criminal semelhantes às que existem em sistemas onde vigora o princípio da oportunidade.

Noutra perspectiva, a justiça criminal teve que enfrentar novos e ingentes desafios quando explodiu o valor-notícia do crime.<sup>23</sup> A comunicação social tinha sido dos sectores que primeiramente se ajustaram à Revolução, com o aparecimento de títulos, a multiplicação de escolas de jornalismo e a adopção de meios tecnológicos de última geração. A necessidade (aliás, expressa na lei) de acompanhar o que a comunicação social publicava sobre criminalidade e o crescente reconhecimento da importância da opinião pública produziram fenómenos de interacção e estreitaram a relação justiça-comunicação social. As tentativas de criação de gabinetes de imprensa ou de modos de articulação obedientes às leis e à ética saldaram-se por um relativo insucesso. Alguns órgãos de comunicação social tinham encontrado nas deficiências do sistema judicial e na provável vulnerabilidade de alguns dos seus agentes um terreno fértil para um "jornalismo de investigação" que, muitas vezes, representava iniciativas paralelas mas que produzia inevitavelmente aparências de cumplicidade. Com o contributo de novos actores (os comentadores), por vezes sensíveis ao fluir de interesses, a situação ia gerando tensões nas relações entre o poder político e a administração da justiça e criava na opinião pública perplexidade e dúvida, desde logo pela variância da opinião publicada que ora enaltecia os magistrados ora os hostilizava ou denegria.

Neste sector, as disfuncionalidades perduraram.

Só recentemente são de assinalar desenvolvimentos encorajantes.

A realização da investigação e da instrução criminal por autoridades judiciárias coadjuvadas por dezenas ou mesmo mais de uma centena de órgãos ou autoridades de investigação é disso exemplo.

É legítimo pensar que se trata da mais interessante transição de paradigmas destes quarenta anos. Falta apenas distanciamento e perspectiva para conhecer as motivações e os instrumentos de consolidação.

O quarto vector refere-se aos modelos de gestão.

A eficácia ou a falta dela transformou-se numa chave de leitura do sistema judiciário.

<sup>22</sup> Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio (Ver também Leis n.º 51/2007, de 31 de Agosto, 19/2008, de 21 de Abril e 38/2009, de 20 de Julho).

<sup>23</sup> Cunha Rodrigues, *Comunicar e Julgar*, Minerva, 1999 e *Justiça e comunicação social*, Rev. Port. de Ciência Criminal, Ano 7, Fasc. 4, Coimbra Editora, 1997.

Falamos da gestão e disciplina das magistraturas e dos oficiais de justiça e da administração do parque judiciário e dos equipamentos.

Os problemas não são novos.

As entropias tiveram origem *ab initio*, dada a ausência de uma leitura funcional da distribuição de atribuições operada pela Constituição. Durante anos, o Ministério da Justiça não dispôs de instrumentos de gestão nem os atribuiu ao Conselho Superior da Magistratura e à Procuradoria-Geral da República. A prática foi sistematicamente a de uma navegação à vista, espiando cada titular o círculo de competências assumido pelo outro.

O desinvestimento e a irracionalidade do investimento foram outra das dificuldades, com os tribunais a viverem nos limites da subsistência e as medidas a aparecerem mais por pressão da opinião pública que como resultado de planos ou programas.

Avultam ainda, neste capítulo, os métodos de trabalho que resistiram até muito tarde. Basta lembrar a cozedura de processo a fio e sovela e os modelos de progressão na carreira.<sup>24</sup>

As leis de processo representaram um aspecto igualmente importante. É de justiça reconhecer que se fizeram reformas que reflectiam o pensamento mais evoluído de sistemas comparados. No entanto, a *law in action* mostraria que, por conservadorismo, inércia ou resignação dos aplicadores, as leis esbaravam em práticas obsoletas e, desacompanhadas de estruturas, tornavam-se letra morta. A novidade e a ruptura com a tradição propiciavam, por outro lado, uma apetência pela teorização que contribuía para que as novas soluções não fossem exploradas como instrumentos geradores de eficácia antes como espaços de complexidade a desafiar a capacidade de especulação e o ego dos intérpretes.

A partir de 2008, a apetência para a introdução de reformas de fundo enfrentaria os condicionamentos de uma *age of austerity*, com efeitos nas dotações mas também nos princípios.<sup>25</sup>

Uma última observação tem por objecto o quinto e último vector e está associada a esta sucessão de acontecimentos.

Refere-se à cooperação cidadã com a justiça.

Em Portugal, a atitude cívica relativa à administração da justiça foi sempre de baixo perfil, para o que contribuiu a história pré-constitucional com os tribunais a agirem como *poder nulo*.

A partir da década de noventa, a falta de reformas e de investimento e a exponenciação do escrutínio social produziram um efeito de descredibilização que contaminou agentes políticos e judiciais. O aumento das desigualdades e as crises económicas viriam a agravar os sentimentos de hostilidade que tendem a atingir quem governa, quem administra ou quem julga.

<sup>24</sup> Sobre gestão autárquica das magistraturas, Cunha Rodrigues, *Alguns temas e múltiplos desafios*, p. 33, in *Justiça nacional — Justiça europeia*, Almedina, 2011.

<sup>25</sup> João Carlos Loureiro, *loc. cit.*, p. 4.

No estado actual das coisas, uma nova atitude cívica em relação à administração da justiça seria um indeclinável objectivo a perseguir.

Para o atingir, ideias como a de educação para o Direito, adoptada pela Lei Tutelar Educativa, seriam importantes embora não dispensassem um plano mais geral de intervenção a nível cívico e político.

É necessário reconhecer que as particularidades da justiça, em confronto com outros sistemas, não estão presentes na cultura dominante. Tende-se a pensar que os tribunais administraram as provas por mera aplicação de experiências, saberes e intuições e não pelo exame dos contributos que cidadãos honestos e informados lhes deveriam fornecer. Outras vezes, a participação na administração da justiça é entendida como um somatório de tácticas e estratégias processuais, mais perto da teoria dos jogos que da busca da verdade e da luta pelo direito justo.

Há muito a fazer nesta matéria.

O que pensar, passadas quatro décadas de vigência da Constituição?

Quarenta anos de Constituição mostram o que resistiu à erosão do tempo, o que ficou pelo caminho e o que falta realizar.

Denunciam também a capacidade destrutiva da retórica para subverter o tempo primordial.

Podia esperar-se mais do legislador constitucional?

Como escreve Gomes Canotilho, a Constituição é apenas uma lei-quadro fundamental de mulheres e homens feita segundo as regras da república deliberativa. Não se trata de um *templo de milagres* nem de um *livro de promessas*.<sup>26</sup>

Com esta ideia no espírito, podemos dizer que valeu a pena.

<sup>26</sup> O tempo curvo de uma carta (fundamental) ou o direito constitucional interiorizado, Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados, Instituto da Conferência, p. 26.