

REFORMA JUDICIÁRIA E DEMOCRACIA LOCAL

FERNANDO ROBOREDO SEARA

O contexto das funções do Estado, entre as quais a jurisdicional, é o local para a abordagem dos diferentes níveis de exercício do poder que é interdependência, complementaridade e articulação. O poder autárquico como “Estado próximo” é considerado nas diversas áreas temáticas em que intervém também, a outro título, o poder judicial. Os julgados de paz e a participação dos municípios no Conselho de Comarca, vista à luz da experiência do autor na comarca da Grande Lisboa Noroeste, são realidades a exigir ponderação iluminada por aqueles princípios e pelas experiências vividas.

Palavras-chave: reforma judiciária; Lei 52/08; poder local; julgados de paz; conselho de comarca.

A ideia de Estado, estruturante do mundo ocidental hodierno, repousa na realidade material protagonizada pelo conjunto dos indivíduos que pertencem a uma mesma comunidade, a qual, segundo o ensinamento do Professor Cabral de Moncada (in *Filosofia do Direito e do Estado pp 190*), constitui a própria legitimação e a origem do poder político, sem embargo da diferente percepção e consciência por parte de cada um dos indivíduos que a compõem.

É de um tal substrato material que decorre a conseqüente fundamentação das diversas funções do Estado, mormente a função jurisdicional, a qual constitui, provavelmente, a mais primordial de todas, no sentido de corresponder à expressão da auto-regulação do coletivo populacional estruturado, assumindo, por essa via, uma marca intrinsecamente identitária, na qual todos os cidadãos se devem rever.

Urge ter, contudo, em devida linha de conta que só num Estado Democrático, logo de Direito, é que o poder político se fundamenta à luz do somatório decorrente da legitimação proporcionada pelos diferentes “níveis” de colectivos: o nacional, o regional e o local, sendo consabido que a Constituição da República de 1976 veio consagrar as comunidades locais e regionais, a par do todo nacional, como verdadeiros centros de imputação da legitimação política dos respectivos representantes, livre e democraticamente eleitos pelas populações, ao ponto de só a estas coletividades fazer corresponder a existência de pessoas coletivas públicas de população e território, incumbidas da prossecução de atribuições obviamente tributárias da satisfação das necessidades económicas, sociais e culturais.

O exercício das diversas funções do Estado sempre deve ter presente a interdependência e complementaridade dos poderes públicos, maxime a necessária articulação da actuação do Estado com as actividades constitu-

cional e legalmente a cargo do Poder Local, até porque a natureza unitária do Estado está parametrizada pelo princípio da subsidiariedade, cuja estrutura, de feição eminentemente poligonal, repousa nos sistemas relacionais existentes entre as diferentes entidades públicas (de população e território).

Em boa verdade e como bem refere o Professor Gomes Canotilho (in *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, pp. 362) “... o princípio da subsidiariedade densificado a nível das relações Estados-membros/União Europeia e do Estado Unitário/regiões e autarquias locais é expressão de um princípio geral de subsidiariedade que pode formular-se assim: as comunidades ou esquemas organizatório-políticos superiores só deverão assumir as funções que as comunidades mais pequenas não podem cumprir da mesma forma ou de forma mais eficiente”.

É certo que “a César o que é de César”, isto é, as funções do Estado devem ser asseguradas por este ao abrigo das opções há muito consagradas na nossa Lei Fundamental, a qual, ainda assim, impõe a necessária articulação e cooperação entre todos os entes públicos, com vista à prossecução do interesse público e independentemente da atuação material que estiver em causa.

A colaboração ou concertação entre o Estado e as autarquias locais, tem vindo a ser expressa e paulatinamente consagrada em diversas áreas temáticas, mormente no âmbito da saúde, da educação, da solidariedade social, protecção de menores e justiça, sendo que uma “relativa municipalização” não significa “menos Estado”. Significa, sim, “Estado próximo”, dada a natureza prestacional que o “cidadão cliente” e o “cidadão utente” hoje exigem e pré-determinam.

No que respeita à saúde, é sabido que os agrupamentos de centros de saúde (ACES) são serviços desconcentrados, tal como decorre do n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 28/2008, de 22 de fevereiro, os quais, independentemente do poder de direcção reconhecido à respetiva Administração Regional de Saúde, estão votados a uma lógica de intrínseca cooperação e colaboração com as autarquias locais compreendidas nas suas circunscrições, tal como impõe a estatuição contida no Decreto-Lei n.º 81/2009, de 2 de abril, a qual veicula uma verdadeira participação dos municípios, por via protocolar e institucional, desde logo mediante a sua participação obrigatória em cada um dos conselhos da comunidade.

Já no que concerne à educação, e para além das atribuições municipais no domínio do ensino básico, são bem conhecidas as parcerias firmadas entre diversos municípios e o Ministério da Educação, aproveitando o esteio e o enquadramento proporcionados pelo Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, o qual dispõe que a transferência de atribuições e competências para os Municípios em matéria educacional depende da efectiva existência de carta educativa, assim como da prévia celebração dos respetivos contratos de execução entre o Ministério da Educação e cada um dos Municípios envolvidos. Contratualização onde devem ficar vertidas as condições, assim como os direitos e as obrigações das partes outorgantes, relativamente ao exercício das atribuições em apreço.

A protecção de crianças e jovens em risco também constitui uma área em que a colaboração entre o Estado e os municípios tem vindo a proporcionar um retorno social muito significativo, não sendo a isso alheia a circunstância

de as autarquias serem a entidade de proximidade e de “primeira linha” no que respeita ao contacto com os agregados familiares e as crianças e jovens, sendo bem conhecidas as obrigações que, com a publicação da Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, passaram a impender sobre os municípios, designadamente em sede de constituição e funcionamento das comissões de proteção.

Uma vez aqui chegados, importa reiterar que também entendemos que a função jurisdicional constitui uma missão prioritária, constitucionalmente imputada ao Estado, a quem a incumbe prosseguir em termos originários, se bem que mediante a necessária colaboração com os demais entes públicos cuja atividade e missão de serviço público seja relevante para o efeito.

E tanto assim é que a lei tem vindo a reconhecer alguns pontos de contacto, fundamentadores do aprofundamento da colaboração entre o Estado e o Poder Local no âmbito da administração da justiça, *rectius*, no apoio ao funcionamento dos tribunais, seja no plano material, seja, ainda, no que diz respeito aos contributos inerentes ao conhecimento das especificidades locais que só as autarquias detêm.

Neste plano, não podemos deixar de chamar à colação a temática respeitante aos julgados de paz, realidade “reintroduzida” na nossa ordem jurídica por via da publicação da Lei n.º 78/2001, de 13 de julho (LJP).

É pacífico o entendimento segundo o qual a atuação dos julgados de paz está direcionada para veicular a participação cívica dos interessados, permitindo e estimulando a intervenção pessoal das partes, seja por via da mediação, seja ainda em sede de todo o devir da respetiva tramitação processual, de forma a obter a composição pacífica dos diferendos ou litígios.

Atentando no regime contido na LJP, decorrente das opções há muito assumidas no plano constitucional, estamos em crer que os julgados de paz não devem ser considerados como um mero expediente tendente a atenuar ou contrariar as pendências nos tribunais judiciais (libertando-os das causas de valor económico mais reduzido), porquanto são, isso sim, uma nova oferta da justiça, cujo acento tónico está na aproximação intersubjetiva das partes em conflito, com a manutenção da paz social e os inevitáveis reflexos nas próprias comunidades, as quais passam a saber que os litígios legalmente compreendidos na competência material e territorial dos julgados de paz podem ser mediados e resolvidos de uma forma célere, desburocratizada e mais acessível em termos sociais e económicos (o que sempre nos poderá levar a indagar sobre se não será mais avisado conferir aos julgados de paz, de uma vez por todas, competência exclusiva, se bem que tal temática já esteja para além do âmbito deste breve contributo).

É verdade que os litígios submetidos aos julgados de paz envolvem uma ainda não muito relevante significação no plano estritamente económico, contudo, decorrem de diferendos que tantas e tantas vezes põem em causa a qualidade de vida dos cidadãos, pois que são isso mesmo: conflitos, os quais, nos municípios que têm vindo a aderir e a viabilizar a instalação de julgados de paz, passam a ser dirimidos segundo uma lógica de simplificação, celeridade e proximidade.

Proximidade geográfica, mas também (e principalmente) institucional e processual, atenta a natureza dos procedimentos adotados e a filosofia que lhes está subjacente.

Em boa verdade, foi esta matriz específica que nos levou a viabilizar a instalação do Julgado de Paz de Sintra, donde resultam vantagens para as populações abrangidas.

Salvo melhor entendimento, estamos firmemente convictos de que a colaboração entre o Estado e os municípios no domínio da justiça ainda pode, e deve, ser ampliada, de modo a que possam ocorrer os ganhos inerentes ao somatório das competências envolvidas, com vantagens para a qualidade do serviço público a prestar aos cidadãos.

Encontra-se em curso, na Assembleia da República, a tramitação do procedimento legislativo tendente à aprovação da futura Lei de Organização do Sistema Judiciário, a qual constituirá um dos pontos essenciais da Reforma Judiciária.

Urge compensar as repercussões menos positivas que a opção pelo alargamento da base territorial das circunscrições sempre implicará (independentemente da possível pertinência da respetiva fundamentação), o que vale por dizer que o legislador deverá mitigar os inconvenientes que daí poderão decorrer quanto aos objetivos da simplificação, da proximidade e do acesso ao direito e à justiça.

Destarte, esperamos que o Parlamento pondere devidamente sobre as melhores soluções conducentes a uma efetiva participação e colaboração de todos os municípios pertencentes a cada uma das comarcas, não só no âmbito do respetivo conselho consultivo, mas também em sede de outras soluções que possam veicular a articulação e complementaridade da atuação de todos os entes públicos envolvidos, não se nos afigurando despicienda a mais valia inerente ao contributo das autarquias locais. E, neste âmbito, a experiência adquirida na comarca piloto da Grande Lisboa-Noroeste, isto é, a “Grande Comarca de Sintra”, permite-nos ponderar sobre a bondade-utilidade da mesma. A que não foi alheia a competência e a sagacidade da ilustre Presidente, a Juíza Desembargadora Dr.^a Ana de Azeredo Coelho.

É que a educação, como a saúde, como a justiça, é conseguida sempre por homens e mulheres concretos. E sabemos bem que só “o concreto é que motiva”. Tal como a relação entre o direito e o torto é a essência da justiça também a relação entre o concreto e a norma está dependente do “ser concreto” que a delimita e a proclama. Até para que nos recordemos sempre do Padre António Vieira: “ O sol pode fazer dias longos mas dias grandes só podem fazer as acções”.