

## DEVE REFORMAR-SE A REFORMA DO MAPA JUDICIÁRIO?

CONCEIÇÃO GOMES <sup>1</sup>

**Resumo:** A reforma do mapa e da organização judiciária não escapa a uma das principais características das políticas públicas da justiça das últimas décadas: desperdício da experiência e da ciência num movimento de *reforma atrás de reforma*, sem especiais consequências positivas no sistema de justiça. Com este pano de fundo, este artigo tem um duplo objetivo: por um lado, refletir sobre o processo e o modelo de reforma do mapa e da organização judiciária, analisando-o, sobretudo, na vertente do acesso ao direito e aos tribunais; e, por outro, apresentar um conjunto de propostas de ajustamento ao modelo no sentido de aproximar os tribunais dos cidadãos e de reforçar a confiança social no sistema de justiça.

**Descritores:** reforma da justiça, mapa judiciário, tribunais, eficiência e acesso aos tribunais.

### INTRODUÇÃO

A reforma do mapa e da organização judiciária é portadora de uma determinada racionalidade política sobre as funções dos tribunais, quer sobre as suas funções instrumentais, enquanto instâncias de resolução de conflitos, de controlo social e de criação de direito, quer sobre as suas funções políticas e simbólicas. Daí que, dependendo do entendimento político sobre as funções que os tribunais devem desempenhar na sociedade, a reforma tanto pode resultar no aprofundamento da relevância e da legitimação social dos tribunais, como no seu enfraquecimento.

Numa perspetiva mais alargada, a conceção política sobre o exercício da função de justiça, como poder do Estado, e de como ela se deve distribuir no território nacional e se articular com a comunidade, induz a diferentes cartografias da justiça. Jacques Commaille (2000) reflete sobre esta questão, avançando com dois tipos de representação política do exercício da função de justiça. Uma, definida a partir do Estado central, assente sobretudo no direito e nas instituições judiciárias; e outra, definida a partir comunidade, também assente nas instituições judiciárias, mas alargada a outros parceiros

---

<sup>1</sup> Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Coordenadora Executiva do Observatório Permanente da Justiça.

sociais, privilegiando a proximidade como melhor forma de corresponder às transformações socioeconómicas dos territórios e às suas necessidades (Commaille, 2000:238-239) <sup>2</sup>.

A construção dos territórios da justiça depende, assim, da combinação de fatores de natureza política, social e económica. Diferentes combinações fundamentam a presença de modelos de concentração ou de proximidade, que se complementam ou se opõem de forma mais radical (Commaille, 2000:238). A dicotomia concentração vs proximidade, tanto pode ser analisada na vertente organizacional, como cartográfica. Na vertente organizacional (conjunto de órgãos que compõem a organização judiciária), salientam-se duas outras dicotomias: entre a concentração da função de resolução de litígios e de controlo social nos tribunais judiciais vs maior dispersão daquelas funções pelos meios alternativos de resolução de conflitos; e, dentro dos tribunais, entre litígios mais concentrados (competência de certos tribunais mais alargada) e litígios mais dispersos por vários órgãos judiciais. Quando analisada na vertente da territorialização da justiça, a dicotomia concentração vs proximidade opõe uma rede de estruturas judiciais territorialmente mais rarefeita, com uma forte concentração nos principais centros urbanos (o que significa menos tribunais) a uma rede de estruturas (ainda que com competências e valências diferenciadas) mais densa, mais disseminada no território. No quadro europeu, nas últimas duas décadas, vários países introduziram reformas no mapa e na organização judiciária que revelam essa tensão com sentidos opostos. Por um lado, uma justiça menos assente nos tribunais judiciais, agregando mais meios alternativos de resolução de conflitos; e, por outro, tribunais territorialmente mais centralizados, mas procurando inovações organizacionais de proximidade.

A reforma do mapa e da organização judiciária que, entre nós, entrou em vigor em setembro de 2014, é tributária de um modelo de justiça concentrado em ambas as vertentes. Este artigo tem como objetivo refletir sobre as condições de desenvolvimento desse modelo e sobre as potencialidades que manifesta de restrição do acesso ao direito e aos tribunais. O artigo está dividido em duas partes. Numa primeira parte, reflito sobre os objetivos e o processo da reforma. Numa segunda parte, avanço com algumas propostas de ajustamento ao modelo que, na minha perspetiva, podem colmatar erros e ineficiências, sobretudo, na vertente do acesso ao direito e aos tribunais.

## 1. OS OBJETIVOS E O DESENVOLVIMENTO DA REFORMA

A reforma do mapa e da organização judiciária constituía um dos eixos da política pública de justiça defendida pelo governo em exercício (XIX Governo

---

<sup>2</sup> Commaille, Jacques “Territoires de Justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire, 2000. Paris: Puf.

Constitucional) <sup>3</sup>. Por política pública deve entender-se o conjunto de decisões e de medidas, intencionalmente coerentes, tomadas pelos atores políticos para a promoção da mudança social. O conceito tem, assim, como referenciador uma decisão política e, em função dela, o conjunto de ações que se desenvolvem tendo em vista a execução dessa decisão política. A análise das reformas que integram determinada política pública deve, por isso, incluir, quer os seus objetivos, quer o processo de desenvolvimento, como componente crucial da sua eficácia. É o que procuro fazer, de forma necessariamente breve, nesta primeira parte.

### 1.1. Uma reforma necessária há muito reclamada

A reforma do mapa e da organização judiciária era uma reforma há muito reclamada, quer pelo poder político, que cronicamente a inscrevia nos vários programas de governo, quer pelos agentes da justiça. Por todos era considerada uma reforma central para dotar a justiça de mais eficiência e mais qualidade. O que escrevia a Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP), quanto a esta matéria, num estudo apresentado em 2007, pode considerar-se como ilustrativo das diferentes posições das organizações profissionais:

Há muito que os juizes, individualmente ou através da sua associação (ASJP), vêm insistindo em mudanças ajustadas no mapa e na organização dos tribunais. Trata-se, essencialmente, de conseguir, de forma sustentada, ajustamentos da oferta da estrutura judiciária às variações da respetiva demanda, redimensionamento dos tribunais, alargamento da rede de tribunais especializados, modelos atualizados de administração e gestão, introdução de novas ferramentas processuais, tecnológicas e de gestão. Trata-se, ainda, de possibilitar os caminhos da inovação com a introdução de uma nova cultura organizacional nos tribunais, com definitiva clarificação das lideranças no respeito pela independência dos tribunais e pelo princípio da separação de poderes, em ordem a assegurar coisas básicas como a adequada produtividade, tempestividade, eficácia dos resultados produzidos, ambientes serenos e civilizados para os utentes, etc.” (ASJP: abril 2007:2) <sup>4</sup>.

Na verdade, a recomposição demográfica e económica do território português, a partir dos anos 60 do século passado, provocou grandes assimetrias no volume de trabalho dos tribunais e nos recursos disponíveis, como foi

<sup>3</sup> Os outros dois eixos eram a reforma do Código de Processo Civil e o Plano de Ação para a Justiça na Sociedade de Informação (cf “Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária”, de julho 2012 (Ministério da Justiça, junho 2012).

<sup>4</sup> Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP). (novembro de 2007). Parecer — Anteprojeto de Decreto-Lei. Regime de organização e funcionamento dos Tribunais Judiciais.

amplamente reconhecido nos trabalhos que precederam a reforma do mapa e da organização judiciária de 2008. As principais manifestações daquelas dinâmicas territoriais são amplamente conhecidas: intensos movimentos inter-regionais; êxodo rural; crescimento de extensas áreas peri-urbanas, sobretudo na região de Lisboa, e do Porto; aumento das assimetrias regionais; intensificação do processo de metropolização territorial (Lisboa e Porto); e incremento da intensidade urbana em pequenas e médias cidades. Enquanto algumas regiões do país se transformaram em sistemáticos espaços de atração, outras sofreram elevadas e continuadas perdas de população. A procura judiciária seguiu aquelas dinâmicas territoriais com uma clara sobreposição entre a localização dos polos socioeconomicamente mais desenvolvidos e a densificação da procura judicial, criando vários “países judiciários” dentro do mesmo país.

Mas, a verificação dessas dinâmicas sociais e económicas não pode sustentar uma forte concentração dos serviços de justiça nos polos urbanos mais desenvolvidos, provocando um deserto judiciário nas regiões do país que não preenchem os *mínimos* estabelecidos. É certo que, hoje, as relações entre as vilas e pequenas cidades e os principais centros urbanos regionais colocam-se numa dimensão radicalmente diferente daquela que se verificava décadas atrás, abrindo a possibilidade a novas formas de cooperação territorial. Também as profundas mudanças no campo das novas tecnologias de informação e de comunicação vieram alterar as relações entre cidadãos e serviços públicos. Mas, ao lado daquelas transformações há outras que devem merecer igual atenção das políticas públicas e que tornam os territórios socialmente muito desiguais. As regiões e os locais do país em perda populacional são também aqueles economicamente mais débeis e que também perderam ou viram diminuir substancialmente as redes de transportes públicos. Por outro lado, no campo das novas tecnologias, as interfaces da justiça com os cidadãos são praticamente inexistentes. A territorialização da função da justiça não pode, por isso, ser desenquadrada, quer de outras políticas públicas (para tal é fundamental que haja um projeto político para o território), quer das condições sociais e económicas da sociedade em geral e, em particular, das comunidades em que opera.

### **1.2. O abandono do modelo da reforma de 2008 sem justificação: o desperdício da experiência e da ciência**

Como referi no ponto anterior, esta era uma reforma consensual quanto à sua necessidade. Mas, a reforma reunia ainda outras condições, que, se devidamente aproveitadas, eram suscetíveis de potenciar a sua eficácia. Considero, na verdade, que esta era uma das reformas da justiça, senão mesmo a reforma, que, nas últimas décadas, reuniu as melhores condições de partida. Em primeiro lugar, pela atenção que a reforma de 2008 deu à sua preparação. Em 2005, o Governo de então (XVII Governo Constitucional) considerando-a, por um lado, uma das reformas fundamentais para “qualificar

a resposta judicial” — reconhecendo-lhe, por isso, condição estruturante do sistema de justiça — mas compreendendo, por outro, a sua complexidade, que exigia uma adequada preparação, assente em diagnósticos credíveis, encetou o processo de reforma com o pedido de estudos, nos quais colaboraram, quer instituições académicas, quer as associações profissionais, com destaque para a Associação Sindical dos Juizes Portugueses. Em segundo lugar, além do amplo consenso no campo político e judiciário quanto à sua necessidade, a reforma beneficiava, ainda, como ponto de partida, de uma base política alargada ao ser incluída no “acordo político-parlamentar para a reforma da justiça”, celebrado, em 8 de setembro de 2006, entre o PS e o PSD, comumente designado por “pacto da justiça”. Em terceiro lugar, porque a reforma de 2008 (Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto) inovava em duas vertentes, há muito reclamadas para as reformas da justiça: a experimentação e a avaliação. Reconhecendo a complexidade em mudar o paradigma do mapa e da organização judiciária com um peso de séculos, os custos financeiros associados, as debilidades do sistema informático e de infraestruturas, o poder político previa que a reforma fosse executada em duas principais fases: numa primeira fase, com caráter experimental, a reforma entrou em vigor apenas em três comarcas-piloto (Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa Noroeste). Numa segunda fase, depois da avaliada a experiência, avançar-se-ia com o alargamento, de forma faseada, a todo o território. Nesse sentido, em Junho de 2011, o Governo procedia, através do decreto-lei n.º 74/2011, de 20 de junho, ao seu alargamento a mais duas comarcas: Lisboa e Cova da Beira.

O processo de alargamento foi precedido de estudos de avaliação e contou com a colaboração de grupos de trabalho. As recomendações, quer dos estudos, quer dos grupos de trabalho não colocavam em causa o modelo em execução, convergindo nos seguintes temas: a) manutenção do princípio de alargamento faseado da reforma a todo o país, única via para que a implementação da reforma pudesse ocorrer de forma sustentada<sup>5</sup>; b) formação adequada para os operadores, sobretudo para aqueles que, no quadro da nova reforma, viessem a desempenhar funções de direção e de coordenação, no âmbito das novas regras de gestão dos tribunais; c) maior proximidade geográfica da justiça, em especial nas áreas da conflitualidade da família, crianças e jovens, dado tratar-se de litígios que obrigam as partes a deslocamentos frequentes ao tribunal, podendo, ainda, nalguns casos, dirigirem-se diretamente ao tribunal sem intermediação de advogado; d) maior cooperação inter-institucional, quer entre os diferentes órgãos do poder judicial, quer entre órgãos da administração pública e do poder judicial; e) preparação

<sup>5</sup> No relatório da ASJP, de outubro de 2010, “Impacto, no primeiro ano de execução em regime experimental da Nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais judiciais nas novas comarcas do Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa Noroeste” considerava-se mesmo irrealista a data, então prevista, para o alargamento (setembro de 2014), a data em que, na verdade, com outro modelo, a reforma viria a entrar em vigor.



atempada do alargamento da reforma a novas comarcas, distinguindo-se, em especial, a necessidade de adequação dos recursos humanos, das infraestruturas, e, muito em especial, a criação de condições de operacionalidade e de segurança do sistema informático, de modo a que a transferência de processos para os novos tribunais pudesse ocorrer com eficiência e segurança (o que veio a acontecer foi exatamente o oposto).

O alargamento faseado da reforma foi também previsto no Memorando de Entendimento assinado entre o Estado português, o Banco Central Europeu, o Fundo Monetário Internacional e a Comissão Europeia, em maio de 2011. Contudo, o atual Governo, logo que entrou em funções, ignorando o consenso quanto à reforma em curso, o conhecimento e as recomendações produzidas, suspendeu, através do Decreto-Lei n.º 113-A/2011, de 19 de Novembro, o alargamento da reforma de 2008 e iniciou um novo processo com outro modelo de mapa e de organização judiciária. A reforma do mapa e da organização judiciária, apesar de todo o esforço colocado no seu desenvolvimento, não escapava, assim, à característica do processo reformista que tem dominado a política pública da justiça nas últimas décadas: desperdício da experiência e da ciência num movimento de *reforma atrás de reforma*.

O modelo que se veio a desenhar revia-se, em vários aspetos, nas linhas orientadoras da reforma de 2008, em especial, no alargamento territorial da circunscrição base, no aprofundamento da especialização organizacional e na implantação de um novo modelo de gestão dos tribunais, afastando-se, contudo, do modelo de territorialização da justiça da reforma de 2008 ao prever uma maior concentração da litigação. Esse afastamento era justificado com a “atual conjuntura económico-financeira do país” que levava a que o modelo estabelecido pela Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, tivesse sido reequacionado “partindo-se de uma maior concentração e especialização da oferta judiciária...”<sup>6</sup>. O objetivo era o de concentrar a administração da justiça nos principais centros urbanos. Nesse sentido, o número de comarcas foi reduzido de 39 para 23, concentrada a litigação nos tribunais de comarca, diminuído o número de órgãos judiciais em cada circunscrição, e decidido que a reforma entraria em vigor, em simultâneo, em todo o território nacional.

Mas, é importante salientar que o modelo que estava a ser implementado foi interrompido não porque tenha sido feita qualquer avaliação, sustentada em estudos cientificamente credíveis, que apontassem nesse sentido, embora eles tenham sido reclamados por várias organizações profissionais, mas obedecendo a um projeto político do governo, cujo objetivo central expresso era o de reduzir custos, mas sem que, na verdade, tenha sido feita uma demonstração cabal da dimensão dessa poupança. Por isso, vários pareceres, juntos ao processo da atual reforma, evidenciaram a fragilidade de sustentação da proposta, chamando a atenção para: a) a ausência de estudos que funda-

<sup>6</sup> (Cf. Proposta de Lei N.º 114/XII (2.ª) in Diário da Assembleia da República, II Série-A — N.º 41, XII Legislatura, 2.ª sessão legislativa (2012-2013), de 30/11/2012: 41).

mentassem, quer a alteração do modelo em experimentação, quer o novo modelo proposto; *b*) a insuficiência e mesmo falta de rigor dos indicadores demográficos, de recursos humanos, do volume processual e da oferta judiciária, utilizados na definição do tipo de instâncias e da sua localização; e *c*) para o peso excessivo do critério “volume processual” na concretização do modelo, que não permitia a sua flexibilização de modo a incorporar fatores de natureza cultural, social e económica, que a heterogeneidade territorial aconselhava a ponderar.

### **1.3. Justiça longe de compreender as condições e as necessidades das comunidades e as especificidades dos litígios**

A concentração da justiça é, na atual reforma, potenciada por três vias: *a*) elevação da escala territorial base, criando menos tribunais de comarca (23 contra os 39 da reforma anterior); *b*) maior concentração da oferta judicial com a extinção de várias dezenas de anteriores tribunais, o que significa uma rede de tribunais e de serviços do Ministério Público mais rarefeita; *c*) maior concentração da procura judicial nas instâncias centrais com competência, em regra, para toda a comarca, cuja circunscrição agora equivale ao distrito administrativo (com exceção dos distritos de Lisboa e do Porto, repartidos, respetivamente, em três e duas comarcas). As instâncias centrais, que têm competência em todo o distrito administrativo ou, nalguns casos, numa agregação alargada de concelhos, incluem secções de competência cível (ações de valor igual ou superior a 50.000,00 Euros) e criminal (processos da competência do tribunal coletivo ou de júri) e, ainda, as seguintes secções de competência especializada: instrução criminal, família e menores, trabalho, comércio e execução, podendo ainda serem criadas, sempre que o volume de trabalho o justifique, secções de competência especializada mista <sup>7</sup>. O que significa que uma parte muito significativa da litigação é tramitada centralmente.

O critério determinante da reorganização judiciária foi o do número de processos entrados: “os tribunais têm de existir onde exista procura do serviço público de justiça, pelo que se preconiza, em regra, o encerramento de tribunais com número expectável de processos entrados, após reorganização, inferior a 250” <sup>8</sup>. Admitia-se a reconfiguração do tribunal pré-existente em instância de proximidade (que não tem competência jurisdicional) nos casos em que, apesar de uma procura expectável mais baixa, a distância ao tribunal judicial mais próximo fosse superior a uma hora. Contudo, aquele período

<sup>7</sup> A lei inclui as secções, cível e criminal, no conjunto das secções especializadas, o que fundamenta a posição do Ministério da Justiça em considerar a reforma como promotora de ampla disseminação territorial da justiça especializada. Contudo, considero que aquelas instâncias não podem ser consideradas como especializadas, dado o vasto conjunto de matérias, como instâncias residuais, de que se ocupam.

<sup>8</sup> Cfr. linhas de orientação de 15 de junho, 2012, pg.18.

de tempo é contado a partir da sede da anterior comarca não tendo em conta que em muitos distritos, sobretudo do interior do país, há muitas localidades, cuja distância à sede das antigas comarcas é muito próxima, ou mesmo superior, a uma hora. Por outro lado, a projeção do número mínimo de processos, de acordo com os critérios enunciados, foi feita para uma situação pós-reorganização judiciária, isto é, nessa projeção não contavam os processos que viessem a cair na competência das novas instâncias centrais (por exemplo, processos relativos a conflitos de crianças e jovens e de família ou conflitos laborais, ações cíveis de valor superior a 50.000,00 Euros ou crimes da competência dos tribunais coletivos). O que significa que, na realidade, os tribunais extintos ou convertidos em secções de proximidade tinham uma procura efetiva superior àquele volume mínimo de processos pré-definido.

Hoje, a justiça portuguesa é, para muitos cidadãos, uma justiça longe e com graves défices de interfaces de proximidade, tendo razão aqueles que consideram que a reforma criou, sobretudo, no interior do país um deserto judiciário. Mas, é importante ter em conta que esse *deserto* também decorre da concentração da litigação. Isto é, o efeito prático é o mesmo se, apesar de existirem tribunais em determinados concelhos das anteriores comarcas, grande parte da procura judiciária foi deslocada para tribunais centralizados na sede da comarca.

O atual governo, à luz do que na sua perspetiva seria uma justiça longe, que o seguinte excerto tão bem ilustra, sempre recusou essa imagem:

A reforma que se propõe potencia a consolidação do interior do território nacional porque não deslocaliza a função judicial do Estado para o litoral ou para a capital, mantendo-a nas novas comarcas e valorizando a capital e os municípios dos distritos respetivos. Isto é, mantendo a função judicial numa área territorial que é reconhecida pelos cidadãos. Esta reforma promove uma maior concentração da função jurisdicional, mas não centraliza a função judicial. E muito menos a deslocaliza para a capital ou outros grandes centros do litoral”<sup>9</sup>.

Na verdade, a justiça, nem foi toda para a capital, nem para o litoral, mas não precisaria de ir para tão longe para colocar em causa o princípio constitucional de acesso aos tribunais. De acordo com os inquéritos de opinião conhecidos, a tendência de enfraquecimento da confiança social no sistema de justiça, com baixas expectativas sociais positivas sobre os tribunais, tem-se vindo a acentuar. Neste quadro, uma reforma que afaste os cidadãos dos tribunais tem um grande potencial de aumentar as cifras negras do crime e a procura suprimida em muitas áreas da conflitualidade. Quando tal ocorre, a níveis democraticamente intoleráveis, é o próprio Estado de direito que está em causa.

---

<sup>9</sup> (Cfr. Linhas estratégicas, 2012, pg. 8).



#### 1.4. As fragilidades de preparação e de execução da reforma

Uma questão importante, no quadro das políticas públicas de justiça, e que deveria preocupar os poderes, político e judicial, era a de conhecer a razão pela qual sucessivas reformas, em diversas áreas, têm tido um impacto tão reduzido na eficiência dos tribunais e na qualidade da justiça. Identifico quatro razões principais: *a)* ausência de uma agenda estratégica de reforma que incorpore uma visão sistémica e que desenvolva as reformas sectoriais no quadro dessa agenda; *b)* deficiente preparação, seja porque as reformas não são alicerçadas em estudos prévios que promovam o conhecimento sociojurídico do campo a que se dirigem, seja porque não são criadas as condições para a sua entrada em vigor; *c)* falta de preparação dos agentes da justiça, não lhes sendo proporcionado adequados programas de formação, e um reduzido envolvimento no processo de reforma que não os leva a comprometerem-se com os objetivos e com os resultados esperados; *d)* défice de acompanhamento da execução da reforma através de uma monitorização exigente que identifique problemas e permita a sua correção atempada.

As reformas, sobretudo aquelas com o desígnio de reformas estruturais, que não acautelarem essas condições têm um grande potencial de se tornarem reformas falhadas. A falta de preparação e de acompanhamento cria um terreno fértil para resistências e fracassos. A ausência de compromisso dos diferentes atores contribui ainda para que a responsabilidade pelo insucesso da reforma se torne difusa e leve ao *habitual passar de culpas*. A atual reforma do mapa judiciário não respeitou aquelas condições de base e, por isso, não resistiu ao desígnio de muitas outras reformas da justiça: o de uma reforma falhada. Na verdade, a reforma, além de não fundamentar a mudança de modelo, abandonou o princípio do alargamento faseado sem a devida preparação, sem que para tal fossem criadas condições no campo das infraestruturas e dos recursos humanos e materiais. Nesse quadro, longe de melhorar os serviços da justiça foi portadora de mais bloqueios e disfunções <sup>10</sup>.

Dos vários problemas identificados na execução da reforma saliento, pelo impacto imediato no aprofundamento da ineficiência dos tribunais, os seguintes: a desadequação de alguns edifícios e o colapso da plataforma *citius*. Se o objetivo era a concentração dos serviços de justiça, as infraestruturas teriam que ser preparados em função desse objetivo. A verdade é que muitos dos tribunais que receberam mais processos e mais agentes judiciais não foram

---

<sup>10</sup> Em comunicado da ASJP de 08 de setembro de 2014 podia ler-se o seguinte: “A primeira semana de implementação da reforma do mapa judiciário veio confirmar os piores receios quanto à viabilidade da execução deste modelo de reorganização judiciária no prazo estabelecido na Lei que o aprovou. A indisponibilidade da plataforma informática *Citius*, a incompletude da migração física dos processos, o desajustamento das instalações judiciais, a falta de funcionários de justiça e a visibilidade judiciária, mediática e política dos tribunais, originou um enorme desgaste no sistema, passível de causar danos irreparáveis na confiança que os cidadãos deveriam ter na justiça” (ASJP, setembro 2014).

preparados para suportar tão elevada concentração. As várias obras em curso no momento de entrada em vigor da reforma obrigaram mesmo à deslocação de alguns tribunais, previsão que já integrava o Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março (artigo 112.º). E, pelo menos em alguns casos, essa deslocação, que seria transitória, pode ameaçar tornar-se definitiva se não forem tomadas medidas. Por exemplo, o Conselho Consultivo do Tribunal de Beja, em comunicado de Abril de 2015, veio evidenciar esse problema, salientando como “a centralização operada pela reforma agravou notoriamente as insuficiências já há muito conhecidas do parque judiciário em Beja”. Na verdade, em muitas comarcas, nem os edifícios foram devidamente preparados com as necessárias obras de construção ou de reconstrução e ainda menos foram criadas condições de acolhimento para as partes, testemunhas e outros intervenientes externos. Essas condições de acolhimento são particularmente relevantes no caso dos tribunais de família e menores e dos tribunais de trabalho.

Mas, o colapso da plataforma *citius* foi o problema que gerou o maior caos. Apesar do investimento financeiro que sucessivos governos têm vindo a fazer na informatização dos tribunais, são há muito conhecidas as múltiplas insuficiências das várias plataformas informáticas de apoio aos tribunais, comuns e administrativos, e ao Ministério Público. No caso da jurisdição comum, a que a reforma do mapa e da organização judiciária se dirige, o grupo de trabalho que avaliou a reforma de 2008 <sup>11</sup> já tinha assinalado a fragilidade da plataforma *citius*, quer considerando a sua desadequação funcional para a gestão dos fluxos processuais, quer a incapacidade demonstrada para a migração massiva de processos entre tribunais. Também os pareceres das organizações profissionais tinham alertado para as disfunções e a incapacidade do sistema informático e para a necessidade, conseqüente, de ser criado um sistema suficientemente robusto, capaz de sustentar toda a mudança da organização judiciária. A suspeita de que esse sistema não tinha sido desenvolvido era também uma das razões, como acima referi, que levavam as organizações profissionais a aconselharem uma implementação faseada da reforma.

Sabia-se que a concentração da justiça obrigava à migração eletrónica de mais de 3,5 milhões de processos. A verdade é que, desde o primeiro dia da entrada em vigor da reforma, se comprovou que a plataforma não estava preparada para essa migração. A tentativa, apesar dos avisos, levou à total inoperacionalidade da plataforma por cerca de 2 meses, impedindo a prática de atos processuais e a comunicação entre advogados e tribunais. Os processos que deveriam ser eletronicamente transferidos para os novos tribunais até ao dia 1 de setembro de 2014, foram-no, posteriormente, por fases, comarca a comarca.

---

<sup>11</sup> Cf. Reforma do Mapa Judiciário. Relatório do Grupo de Reflexão (Ministério da Justiça, janeiro de 2011:20).

Aquele acontecimento, só por si, foi gerador de atrasos por várias vias: *a)* não estando os processos acessíveis na plataforma, os agentes judiciais não os podiam movimentar; *b)* essa movimentação só era feita por impulso das partes sendo muito difícil localizar o processo em suporte de papel; *c)* os atos praticados pelas partes em processos pendentes (os prazos processuais não foram suspensos, apesar de vários pedidos nesse sentido) ou em novos processos entrados foram praticados em suporte de papel; *d)* nos tribunais foi criado um suporte informático autónomo para os atos praticados após 1 de setembro de 2015 e até que a plataforma estivesse completamente operacional. O que significa que passaram a existir dados de um mesmo processo em duas plataformas eletrónicas e em suporte de papel, obrigando à reunião posterior, de forma manual, de todos esses dados. Esta situação gerou um acumulado de milhares de atos para “reunir” e fortes atrasos na tramitação dos processos, cuja verdadeira dimensão ainda está por avaliar.

O colapso da plataforma informática teve ainda outra consequência grave: a impossibilidade de se dispor de dados estatísticos obtidos através do sistema de recolha estatística oficial (Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça — SIEJ). Após o colapso, o *citius* deixou de exportar dados para aquela plataforma, o que implica que, hoje, só existam dados estatísticos oficiais da justiça até 2013, isto é, até a um período anterior à reforma. Os indicadores estatísticos são fundamentais para a avaliação e para o acompanhamento da reforma. Mas, são, também, fundamentais no campo da gestão dos tribunais, em especial, no que se refere à definição de objetivos para cada comarca e ao necessário acompanhamento da sua execução. Sem informação que permita conhecer, em tempo real, para cada instância, qual o número e o tipo de processos entrados, pendentes e findos, a tomada de medidas gestionárias, pelos órgãos próprios da comarca, torna-se mais difícil.

É, por isso, fundamental efetuar uma rigorosa auditoria ao sistema informático e desenvolver um sistema verdadeiramente robusto e adequado às necessidades e aos objetivos dos tribunais. Os passos que têm vindo a ser dados no campo da desmaterialização dos processos exigem plataformas seguras e eficazes e que capazes de suportar inovações gestionárias.

## **2. CONCILIANDO EFICIÊNCIA E PROXIMIDADE: PROPOSTAS PARA O AJUSTAMENTO DO MODELO DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA**

Em cinco anos entraram em vigor em Portugal duas grandes reformas do mapa e da organização judiciária. Esta mera enunciação deixa adivinhar custos, desperdício e ineficiência. Não é possível qualquer planificação, seja qual for a sua natureza e objetivo, num sistema de justiça em constante mudança. Daí que a primeira preocupação, quanto a esta reforma, deva ser a da sua avaliação. É fundamental, com recurso a metodologias cientificamente credíveis, avaliar e monitorizar a reforma, tendo em vista dois objetivos principais: um, de curto prazo, de ajustamento do modelo que permita, quer

uma maior proximidade da justiça, quer um melhor desempenho funcional dos tribunais. E, outro, de médio prazo, que consiste na construção de um modelo alternativo de mapa e de organização judiciária, orientado por uma perspetiva integrada de resolução dos litígios (que analise criticamente a oferta judiciária, seja no campo da jurisdição administrativa, seja no campo da resolução alternativa de litígios) e que, além das vertentes, eficiência e acesso, permita ao sistema de justiça aprofundar outras dimensões importantes, em regra arredadas dos objetivos das reformas, como a qualidade da justiça administrada, a participação dos cidadãos, a prestação de contas, a transparência, a criação de plataformas informáticas de interface com os cidadãos, a captação da procura judicial emergente, a resposta, rápida e eficaz, às urgências sociais, entre outras. Reflito, neste ponto, sobre um conjunto de linhas orientadoras que devem presidir ao ajustamento do modelo no sentido de mitigar a excessiva concentração.

### **2.1. A principal variável de ajustamento: o tipo de litigação**

É consensual que o alargamento da circunscrição judicial permite tirar benefícios de uma escala maior possibilitando a introdução de inovações gestionárias no campo dos recursos humanos, materiais e financeiros e dos fluxos processuais. Mas, no que respeita aos fluxos processuais, essas inovações não podem colocar em causa o princípio do acesso aos tribunais. Daí que, no cumprimento desse princípio, a oferta judiciária tem que ter em conta, não só o volume e a natureza da litigação, mas também as características socioeconómicas das diferentes regiões. Considerando a matriz do atual modelo de organização judiciária, a principal variável de ajustamento deve ser o tipo de litigação, agregada, para efeitos desse ajustamento, em três tipos: litigação, cujos atos processuais podem, na sua totalidade, ocorrer mais concentradamente; litigação que precisa de interfaces de proximidade permanentes para a prática de atos vários ao longo da tramitação processual (atendimento, audiências várias, exames, audiência de discussão e julgamento); e litigação, cuja tramitação pode ser toda concentrada, mas em que as audiências de julgamento devem, tendencialmente, ocorrer mais proximamente.

Na verdade, se há litigação que pode ser tratada mais concentradamente, independentemente das características socioeconómicas dos territórios, como é o caso da litigação para a cobrança de dívidas (ações declarativas e executivas) e da litigação no domínio comercial, em regra, mobilizada por pessoas coletivas e implicando menos deslocações ao tribunal de partes e testemunhas, sobretudo se os tribunais adotarem, com eficiência, uma cultura de gestão do caso concreto (*case management*) sem adiamentos de diligências de modo a que os vários intervenientes processuais não tenham que multiplicar as suas deslocações a tribunal; há outra litigação, em especial a relativa a questões laborais e relacionada com questões de família e de crianças e jovens, que se pode situar no polo oposto, exigindo uma especial proximidade da justiça. Acresce que estes últimos litígios mobilizam fortemente a intervenção do

Ministério Público, que também se situa no mesmo espaço do tribunal, o que agrava o déficit de acesso. E há, ainda, outro tipo de litigação que, podendo tramitar mais concentradamente, aconselha que a audiência de discussão e julgamento se realize mais próximo do local conflito (como é o caso dos litígios relativos a questões de posse, reivindicação de propriedade, divisão de estre-mas, julgamento de certos tipos de crime, etc. — cuja audiência de julgamento implica, em regra, deslocação ao espaço do tribunal, além das partes, de um número elevado de testemunhas). Deve, por isso, assumir-se como orienta-ção estratégica que o tipo de litigação e as necessidades diferenciadas dos territórios devem levar ao desenvolvimento e aplicação prática de um modelo de organização judiciária flexível, que permita combinar centralização com proximidade para o atendimento dos cidadãos e para o exercício de certos atos. Para resolver essa equação, a justiça portuguesa tem, à semelhança de outros países, de endogeneizar três principais inovações, que a seguir se identificam. Poder-se-á considerar que a reforma em vigor incorpora soluções convergentes com essas inovações. Mas, há uma diferença central: essas inovações não deixam de colocar em causa o princípio do acesso aos tribu-nais. É que algumas soluções de proximidade que a lei prevê são muito restritas quanto aos locais onde existem e quanto ao atos a praticar e, quando se prevê a possibilidade de deslocação do tribunal, é uma solução casuística deixada à pró-atividade local e às condições logísticas.

O ajustamento que se propõe não implica alteração à escala da circuns-crição. Embora a atual reforma não devesse ter abandonado a matriz da circunscrição territorial da reforma de 2008, até porque o reajustamento da maioria dos serviços públicos têm como referência a circunscrição NUT, os custos inerentes à reposição daquela escala ou de outra são elevados e devem evitar-se. Além de que a escala da circunscrição deve, sobretudo, ter como propósito a criação de instrumentos de gestão, que permitam melhorar a eficiência dos recursos humanos e materiais. A racionalização da gestão dos fluxos processuais, sem colocar em causa o princípio de acesso aos tribunais, pode fazer-se numa circunscrição mais alarga. As propostas, tendo em vista o ajustamento ao modelo da organização judiciária, que a seguir avanço, pressupõem, assim, a manutenção das atuais comarcas.

## **2.2. Propostas para o ajustamento do modelo de organização judi-ciária no sentido da proximidade da justiça**

A primeira é no sentido da criação, em cada comarca, de uma rede multifacetada de centros de justiça, mais ampla do que a atual e com maior capacidade de articulação, extensível, pelo menos em algumas das suas componentes, a todas as anteriores comarcas ou a outros concelhos (consi-derando, quer o volume populacional, quer a distância geográfica do centro judiciário mais próximo) de forma a assegurar o direito de acesso à justiça para todos os cidadãos, independentemente da localidade do país onde resi-dem.



Partindo do atual modelo de organização judiciária, aquela rede implicaria a manutenção das atuais instâncias judiciais centralizadas (com competência para toda a comarca ou para uma agregação de concelhos) e das estruturas intermédias (com competência concelhia de um concelho ou agregação de concelhos). E implicaria a criação ou o redimensionamento das seguintes organizações: a) secções das instâncias centrais especializadas de família e menores e de trabalho, sedeadas em determinados municípios, mas com jurisdição em vários municípios; b) estruturas de proximidade (equivalentes às atuais instâncias de proximidade) dispendo de um balcão de atendimento com apoio administrativo e local para a realização de atendimento e de atos processuais, incluindo audiências de julgamento; e c) pontos de contacto onde, aproveitando outras estruturas, como os Julgados de Paz, Câmaras Municipais ou mesmo Lojas do Cidadão, seja criado um centro de justiça.

Os pontos de contacto permitem, além da partilha de custos de infraestruturas e de pessoal (poderá haver pessoal comum com formação especializada no atendimento) aproximar ainda mais a justiça da comunidade. A procura dessa partilha também pode e deve fazer-se chamando outros serviços para os anteriores espaços dos tribunais, quer para os que estão fechados, quer para os que servem de instâncias de proximidade que estão subaproveitadas. A administração central e local devem reunir esforços no sentido de ocupar com serviços públicos ou outros serviços dirigidos a um público alargado, como serviços bancários, os edifícios onde foram encerrados tribunais ou reduzida a sua atividade.

Configura-se, assim, uma rede integrada de serviços de justiça, com soluções fixas, soluções de mobilidade e soluções de partilha de espaços. A redefinição concreta, em cada comarca, do tipo e da localização das estruturas que podem compor a rede de serviços de justiça, deverá ser feita, de acordo com as variáveis: volume e tipo de litigação (que define a variável de ajustamento) no interior da circunscrição, características sociais e económicas de cada comarca e custo. Mas, a variável custo deve ser tida em conta não para eliminar totalmente qualquer estrutura, mas sim, para definir a mais adequada. Por exemplo, a partir de determinado número de processos representará menos custos criar uma estrutura local com todas as valências do que fazer deslocar magistrados e funcionários para a prática de determinados atos. A criação efetiva de uma rede de centros de justiça para todo o país, que não exclua os territórios de baixa densidade populacional, permite tornar eficiente e sem quebra de acesso a racionalização da justiça com soluções de concentração e de proximidade. Mas, para que essa rede possa funcionar com eficiência, o sistema de justiça deve endogeneizar também as seguintes propostas.

O modelo deve incorporar o conceito de *mobilidade da justiça*, que institucionalize a itinerância como dimensão fundamental do sistema de justiça no âmbito dos litígios que exigem mais proximidade geográfica e social, criando condições práticas efetivas para a sua concretização, que não pode ser casuística, avulsa, deixada à maior ou menor pró atividade dos órgãos

de gestão de cada comarca. É essa característica de mobilidade que vai permitir assegurar uma rede integrada de centros de justiça capaz de servir, com igual eficiência e qualidade, todo o país. Essa rede, se devidamente planeada, será mais fácil de gerir comparativamente a muitos outros serviços públicos. A justiça, ao contrário de outras funções do Estado, como a saúde ou mesmo os serviços de registo público (conservatórias de registo) e de notariado, tem uma mobilização quotidiana menos intensa por parte dos cidadãos e as urgências têm também, em regra, uma premência imediata reduzida. O que a justiça necessita, para responder eficazmente à procura dos cidadãos, é de interfaces estáveis, acessíveis, eficientes e de qualidade. Um modelo que incorpore na sua matriz a mobilidade, racionalmente estruturado e bem gerido, não trará especiais custos. Desde logo, só será aplicável, como acima expliquei, relativamente a alguns litígios. Depois, a deslocação dos magistrados far-se-á em dias fixos e com a periodicidade que o volume de trabalho justificar.

A informatização dos tribunais permite extrair o potencial dos conceitos de *front — office* e de *back — office*. A terceira proposta é, assim, no sentido da endogeneização, pelo sistema de justiça, daqueles conceitos como conceitos centrais de uma rede integrada de centros de justiça. Se aplicados corretamente à administração da justiça permitem melhorar o funcionamento interno do tribunal, designadamente, das unidades de processo, mas também tornar eficaz a descentralização da justiça ao permitirem praticar à distância atos inerentes à tramitação dos processos, em local diferente daquele onde ocorre a prática de atos que envolvam a presença física das partes ou de testemunhas, levando o juiz e ou os magistrados do Ministério Público a deslocarem-se, em dias fixos, apenas para a prática desses atos.

Aplicando aquelas propostas à justiça de família e de menores e à justiça laboral, a competência para receber aqueles processos, nalgumas regiões do país, pode permanecer nas instâncias locais (como ocorre nas comarcas onde não há especialização de justiça de família e menores comarcas de Bragança, Guarda e Portalegre), ou mesmo em determinada instância de proximidade, aproveitando-se os recursos humanos que aí permaneçam e estejam subaproveitados, mas o tratamento especializado dos processos é assegurado por magistrados com competência na respetiva jurisdição. Um mesmo juiz e um mesmo magistrado do Ministério Público especialistas podem, num sistema itinerante, exercer funções em mais do que uma instância deslocando-se apenas, em dias fixos, para a prática de certos atos, quer a outras instâncias locais, quer a instâncias de proximidade.

Uma quarta proposta vai no sentido da reorganização dos serviços do Ministério Público, considerando a globalidade das suas funções. O ordenamento jurídico português atribui ao Ministério Público um vasto conjunto de competências, prévias, paralelas e no quadro dos processos judiciais. Contudo, a reforma não procurou enquadrar as especificidades das múltiplas funções do Ministério Público. A lei apenas concretiza a criação, nalgumas comarcas, de departamentos de investigação e ação penal, que já existiam,

formal ou informalmente, em várias das anteriores comarcas. Considero, por isso, fundamental que o Ministério Público, sobretudo nos conflitos onde desempenha uma importante função de interface de acesso ao direito e aos tribunais, como é o caso dos conflitos relativos à justiça de crianças e jovens e à justiça laboral, se estructure numa rede de interfaces de proximidade, obviamente integrada na rede de centros de justiça acima referida. O que implica, entre outros, que em cada estrutura de proximidade existam dias fixos, com periodicidade quinzenal ou mensal ou outra, para o atendimento ao público e para a prática de atos da sua competência naquelas matérias. Obviamente que o atendimento, bem como a prática de outros atos, devem realizar-se pelos magistrados com competência na respetiva área jurisdicional.

A estruturação da função judicial que se propõe implica que os juizes e os magistrados do Ministério Público sejam colocados no tribunal de comarca, mas desempenhando funções em várias instâncias judiciais e que uma mesma instância possa ter mais de que um juiz titular de processos. Essa experiência tem alguma tradição entre nós com os anteriores juizes de círculo, que exerciam funções nas respetivas varas (instâncias centralizadas), mas que também se deslocavam, em dias fixos, aos anteriores tribunais de comarca para a realização dos julgamentos de determinados processos. O atual quadro legal permite essa via, prevendo, não só um único quadro de pessoal para a comarca, como também a possibilidade de os magistrados exercerem funções em mais do que uma instância da mesma comarca.

## CONCLUSÃO

O fracasso de reforma atrás de reforma evidencia os limites do processo reformista (nos termos em que tem ocorrido) na transformação da administração da justiça no sentido de uma justiça mais eficiente, mais próxima dos cidadãos e com mais qualidade. A reforma do mapa e da organização judiciária é paradigmática desse fracasso. Salientei, na primeira parte deste artigo, alguns défices de conceção do modelo e do processo de desenvolvimento da reforma, que vieram limitar o princípio de acesso ao direito e aos tribunais e agravar a ineficiência do sistema de justiça. Destaco, ainda, o défice de perspetiva sistémica. A reforma não repensou as funções instrumentais dos tribunais à luz de um sistema integrado de resolução de conflitos, como também não produziu um conjunto de diplomas que deveriam integrar o corpo legislativo de referência, como é o caso de toda a legislação inerente aos estatutos de magistrados e funcionários. As incongruências entre os vários diplomas torna o quadro legal de referência da reforma desarticulado contribuindo também para a sua ineficácia.

Saliento, ainda, uma última nota, essencial para que as inovações no campo da gestão dos fluxos processuais sejam verdadeiramente eficazes: a formação especializada dos agentes judiciais. No quadro da atual reforma, a especialização da justiça continua a significar apenas que a competência

de certas instâncias judiciais é restringida a determinado tipo de litígios, presumindo-se que essa restrição potenciará a celeridade, a eficiência e a qualidade da justiça administrada. Mas, não se exige que os magistrados aí colocados possuam formação, seja de caráter técnico-jurídico, seja formação que os habilite a melhor compreenderem a situação factual que está no lastro dos processos. O ajustamento ao modelo de organização judiciária deve também impor, como regra, que a colocação dos magistrados em instâncias especializadas dependa de formação especializada na respetiva área.

As propostas de ajustamento ao modelo de organização judiciária no sentido da proximidade da justiça, que acima elenquei, têm a seguinte ideia orientadora: uma reforma que afaste os cidadãos dos tribunais — num quadro de baixas expectativas sociais positivas sobre os tribunais e em que se assiste a uma perigosa tendência do enfraquecimento da confiança social no sistema de justiça — tem um grande potencial de aumentar as cifras negras do crime e a procura suprimida em muitas áreas da conflitualidade. Quando tal ocorre, a níveis democraticamente intoleráveis, é o próprio Estado de direito que está em causa.