

A CONSTRUÇÃO DO NOVO MAPA DOS TRIBUNAIS

ENRAIZAMENTO, EFECTIVIDADE E MUDANÇA¹

LUÍS AZEVEDO MENDES
NUNO COELHO

Partindo do princípio da necessidade premente de proceder a uma reformulação da geografia judiciária, dado o actual desfasamento do sistema face à realidade territorial e ao desajustamento do movimento processual, procede-se à desmontagem dos critérios dos modelos já conhecidos de reforma, sustentados nas circunscrições NUT II e NUT III. Trata-se essencialmente de modelos totalmente ausentes do debate histórico efectuado sobre a questão que não levam em consideração muitos dos factores fundamentais que obrigatoriamente têm que ser ponderados nas reformas do sistema da geografia da justiça, já testados noutros países. Racionalização da oferta, equilíbrio na distribuição processual, especialização, gestão dedicada, flexível e profissional da circunscrição e definição do papel do juiz presidente são desafios inelutáveis a uma reforma útil e eficaz.

1. O discurso político, depois do “*pacto da justiça*” de Setembro de 2006 entre o PS e o PSD, posiciona o tema da reforma do mapa dos tribunais judiciais como o eixo que permitirá “alavancar” as mudanças na capacidade de resposta dos tribunais.

Em boa verdade, o sistema judicial reclama há muito mudanças ajustadas no mapa e na orgânica dos tribunais. Trata-se de conseguir, de forma sustentada, ajustamentos da oferta às variações da procura, redimensionamento dos tribunais, alargamento da rede de tribunais especializados, introdução de novas ferramentas processuais, tecnológicas e de gestão. Trata-se, ainda, dos caminhos de nova cultura organizacional nos tribunais, com definitiva clarificação das lideranças no respeito pela independência dos tribunais e pela separação de poderes, para assegurar coisas básicas como a adequada produtividade, tempestividade, eficácia dos resultados, ambientes serenos para os utentes, etc. Trata-se, para isso, também, de convocar um campo alargado de intervenção para a estrutura que unifica, na expressão organizativa máxima, o governo do Poder Judicial: o Conselho Superior da Magistratura.

¹ O texto deste artigo utiliza, na sua base, as contribuições para um estudo sobre a mesma questão realizado no âmbito do Gabinete de Estudos e Observatório dos Tribunais da ASJP.

Trata-se, ainda, de conseguir espaço estruturado para os tribunais exercerem a sua função jurisdicional da forma mais digna e nuclear: a declaração do direito nos litígios de espessura mais sensível e de maior potencial na ordenação da sociedade.

A opção pela construção de raiz de um novo modelo territorial, como o que foi anunciado no “*pacto*”, não era opção que o senso prático de quem está dentro do território judiciário pudesse sequer razoavelmente equacionar. Isto porque a rigidez que um novo modelo sempre implica, com os seus nefastos efeitos na (in)adaptação às inevitáveis turbulências de novas conjunturas, é só por si gerador de sérios riscos para o sucesso de reformas, tanto mais presentidos quanto mais presentes estão as experiências dos últimos vinte anos e que, hoje, marcam o tema mediático da “crise da justiça”.

O caminho que vinha fazendo consenso, por isso mesmo, era o de uma reforma que partisse da racionalização do modelo existente, embora adequada a uma visão coerente, que integrasse todas as variáveis conhecidas numa agenda estratégica calendarizada, controlável na minimização de danos e perversões, flexível aos ajustamentos de conjuntura, adaptável às inovações da produção jurídica, social, económica e da tecnologia de administração judiciária.

Em qualquer caso, os temas da justiça e da sua organização no território têm de passar pelas questões que potenciam o debate da justiça enquanto sistema e, também, da sua interligação com os aspectos simbólicos e históricos do enraizamento dos tribunais na vida do Estado e da implantação do seu poder e da sua autoridade no território e nas comunidades locais. Cruzam-se aqui valorações constitucionais respeitantes à efectividade da tutela jurisdicional e do acesso à justiça e, ao mesmo tempo, a adequação do modelo de distribuição territorial da justiça às condições económico-sociais — num apelo à racionalidade da resposta jurisdicional à procura e à exigência de critérios de dimensionamento (de concentração ou desconcentração da oferta).

Ou seja, as reformas da organização territorial da justiça terão de ser marcadas, numa síntese inicial a desenvolver, pelas ideias do enraizamento institucional dos tribunais na geografia político-social, de promoção da efectividade da tutela jurisdicional e de adequação do modelo às exigências económico-sociais do país e do Estado.

A articulação destas exigências é difícil e tem de ser maturada por sensibilidade desperta à multidimensionalidade organizativa e institucional da justiça. Por si só, justifica esquemas de reforma dilatados no tempo e modelos progressivos de adaptação e mobilização para a mudança.

2. Em 2006, na apresentação do 1.º relatório provisório do *Observatório Permanente da Justiça Portuguesa* (OPJP)² sobre a reorganização do

² Na conferência realizada em 28-6-2006 no âmbito do programa “Themis XXI: A Imagem da Justiça”, justamente sobre o tema da “Revisão do mapa judiciário”, com a apresentação do estudo em curso pelo OPJP e com outras intervenções de cariz político e técnico que se

mapa judiciário, foi prenunciada decisão política de reestruturação global, com a criação de nova matriz territorial — coincidente com a NUT III —, mais alargada do que o modelo das comarcas, com o enquadramento de soluções para tratamento diferenciado dos litígios, para a especialização de alguns tipos de tribunais em todo o território, para institucionalizar a itinerância de determinados actos processuais e de serviços na salvaguarda do desaparecimento de alguns tribunais de comarca.

Foi essa a opção que os dois maiores partidos firmaram no acordo político-parlamentar do mês de Setembro (8-9-2006), o qual contempla a revisão do mapa judiciário com novas circunscrições de base coincidentes com as NUTS III, sendo os distritos judiciais alinhados, por seu turno, pelas NUTS II.

Ora, tal opção levanta-nos as maiores dúvidas, tanto no plano da sua fundamentação teórica, como nos planos da concretização ou da sua viabilidade prática.

O modelo apresentado não será pior para o funcionamento da estrutura da oferta judiciária do que outro que privilegiaria a comarca como referência tradicional para a divisão das competências dos tribunais, mas suscitaria a criação de novo tipo de unidades alargadas (p. ex., agregação das comarcas em circunscrições coincidentes com os círculos judiciais) para as finalidades próprias de organização e gestão dos tribunais³?

Ou ainda dum outro, de estruturação organizacional e territorial mista, que privilegiaria a diferenciação de matrizes (comarca, círculo e tribunais especializados) conforme a dimensão populacional e económica da respectiva circunscrição, apresentado pelo próprio OPJP em Maio de 2005⁴?

No meio das linhas apresentadas muito ficou por explicar. Não foi apresentada uma justificação técnica apurada sobre cenários de impacto das medidas globais para a estrutura da oferta judiciária no que respeita à litigância pendente e esperável, nem para os cenários de disparidade organizatória e infraestrutural das novas unidades, muito heterogéneas entre si.

3. O défice de discussão pública pode gerar novas fragilidades no processo de decisão política, ainda que tomada no âmbito de programa apoiado por vasta maioria parlamentar.

encontram disponibilizadas em <http://www.mj.gov.pt/sections/justica-e-tribunais/organizacao-judiciaria/revisao-do-mapa>.

³ Numa solução próxima daquela advogada pelo OPJP para um dos dois cenários alternativos de reorganização do mapa judiciário, aquele que faz apelo aos actuais círculos judiciais devidamente redefinidos — assim, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2006, *A Geografia da Justiça — Para um novo mapa judiciário*, direcção científica de Boaventura Sousa Santos e coordenação de Conceição Gomes, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, FEUC, disponibilizado em http://opj.ces.uc.pt/pdf/A_Geografia_da_Justica_Relatorio.pdf, pp. 52-58.

⁴ Consulte-se OPJP, 2005, *Para uma agenda da Reforma da Justiça — Memorando do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre Bloqueios e Propostas de Solução*, direcção científica de Boaventura Sousa Santos e coordenação de Conceição Gomes, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, FEUC, disponível em <http://opj.ces.uc.pt/pdf/Agenda%20de%20reforma.pdf>, pp. 8-10.

A evolução da organização judiciária nos últimos vinte anos mostra a necessidade de obtenção de consensos políticos, institucionais e profissionais para que as reformas nesta área não desqualifiquem e desorganizem a capacidade instalada.

Na verdade, a reforma de 1987 e o intenso debate que se lhe seguiu e culminou com a “contra-reforma” de 1999 merecem profunda reflexão de todos. Vale a pena reler as intervenções parlamentares que foram tendo lugar, durante todo esse período, a propósito do modelo dos “tribunais de círculo” e do ajustamento ao que se pretendia como nova circunscrição judicial de referência (o “círculo judicial”⁵), organizadora da oferta judicial e dos serviços conexos, para perceber as contradições em que alguns dos protagonistas, de ontem e de hoje, no debate político se podem actualmente enredar, tendo vivido um processo de desgaste colectivo obtido tão só graças ao “ruído” do vivo conflito instalado.

As experiências iniciadas com a reforma de 1987⁶, apresentada como mudança de larga visão, vieram a falhar, como hoje é geralmente reconhecido, por excesso de voluntarismo, ao qual não correspondeu a planificação no terreno, adequado calendário na concretização dos propósitos da lei e dos complementos legais e materiais conexos, bem como, sobretudo, um nível satisfatório de debate, audição e formação junto dos profissionais envolvidos. Depois da LOTJ de 1987 e até à LOFTJ de 1999⁷, apresentada por Governo de outra maioria partidária, foram introduzidas treze alterações⁸ ao quadro legal configurado por aquela, já não num claro desenvolvimento da reforma, mas antes num arrastado processo de remendo ou de “tapa-buracos”⁹ a reboque dos acontecimentos e da crescente desadaptação.

As deficiências no lançamento da reforma de 1987 permitiram logo no início a sua diabolização. De tal forma que, menos de dez anos depois, com a mudança da maioria política, um novo Governo apresentava como a grande medida para a organização judiciária a de terminar “*de vez com a experiência maléfica dos tribunais de círculo*”¹⁰.

⁵ O Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho, apresentava “*o círculo como a célula vital da nova organização judiciária, ajustando-o à celeridade e ao dinamismo da mudança ocorrida no todo social, surgindo então o tribunal de círculo como um pólo aglutinador de toda a actuação judiciária na respectiva circunscrição*”.

⁶ Lei n.º 38/87, de 23 de Setembro — Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais.

⁷ Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro — Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais.

⁸ Lei n.º 52/88, de 4 de Maio, Lei n.º 24/90, de 4 de Agosto, Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho, Lei n.º 24/92, de 20 de Agosto, Decreto-Lei n.º 38/93, de 13 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro, Decreto-Lei n.º 411/93, de 21 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 222/94, de 24 de Agosto, Decreto-Lei n.º 29/95, de 9 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 153/95, de 1 de Julho, Lei n.º 44/96, de 3 de Setembro, Decreto-Lei n.º 173/96, de 21 de Setembro, Decreto-Lei n.º 110/98, de 24 de Abril.

⁹ A expressão “política de tapa-buracos” é utilizada no estudo do OPJP de 2002, *op. cit.*, p. 81, nota 72.

¹⁰ Intervenção do Ministro da Justiça, Vera Jardim, na Assembleia da República, em 12 de Junho de 1996 (*DAR*, 1.ª série, n.º 81, p. 2729).

Também por causa da contestação e das incompreensões, potenciadas pelas deficiências de comunicação, essa reforma não só não correspondeu às expectativas, como criou, tantas vezes, novas dificuldades e paralisias.

O período que se seguiu a 1999, talvez por isso, foi caracterizado pela prudência e pelas políticas dos “pequenos passos”. Para além de medidas destinadas a requalificar a oferta e a disciplinar a procura dos serviços de justiça (retirando dos tribunais algumas competências, especializando outras, reforçando os meios e inibindo alguma procura), foram tentadas medidas de simplificação das leis do processo e, sobretudo, tentadas estratégias de gestão estruturantes com a procura de uma nova cultura gestonária. Política que ganhou clareza ao tempo do XIV Governo Constitucional e de que são exemplos a então nova orgânica do Ministério da Justiça (já abandonada¹¹), as figuras emergentes do administrador do tribunal, dos assessores e assistentes judiciais (que nunca tiveram concretização), bem como as autonomias administrativas e orçamentais dos tribunais superiores.

Até à queda do XIV Governo, uma nova energia parecia animar, de modo fértil, mudanças efectivas e o sistema de justiça parecia ganhar nas políticas públicas a prioridade que ciclicamente é reafirmada no discurso. Muitas dessas medidas, porém, vieram a falhar, em resultado dos constrangimentos orçamentais e do enfraquecimento da vontade política.

Avanços e recuos que fragilizaram a evolução positiva do sistema judicial e que, de algum modo, servem hoje de “vacina” para as “adesões de alma” aos impulsos de reformas que passem pela construção de um modelo radicalmente diferente; antes devem convocar todas as cautelas, de todos, para que as decepções não venham a ser novo factor de crise.

4. Quando se fala de reformar o “mapa judiciário”, falamos das questões da distribuição territorial dos tribunais, da organização das cartas judiciais e dos critérios da sua reforma. Matéria com ressonância estrutural e enraizamento na história das várias justiças nacionais.

Como se disse, o sentido da reforma deve ser marcado por estas ideias angulares: a ideia do enraizamento institucional dos tribunais na geografia político-social de um certo espaço nacional, a ideia da sua inserção num sistema em que se promova a efectividade da tutela jurisdicional e a ideia da adequação do modelo às exigências económico-sociais mais actuais do país e do Estado.

É no quadro destas ideias que deve ser analisada a questão prática da repartição das várias jurisdições pelo território de um determinado Estado, qualquer que seja o sistema ou sub-sistema judiciário em causa, num quadro de organização judiciária.

Na perspectiva das ciências sociais — onde se exige a distinção entre

¹¹ Veja-se a publicação da nova orgânica do Ministério da Justiça com o DL 206/2006, de 27 de Janeiro.

categorias do conhecimento e categorias práticas — é preferível a definição mais precisa da “*territorialização da função da justiça*”, isto porque o tema assume nexos políticos, sociais e institucionais que excedem o domínio mais estrito como é entendida tradicionalmente a organização judiciária. São as referências políticas, sociais e institucionais que se podem extrair da radicação histórica das experiências de organização das cartas judiciárias dos Estados, sempre envolvidas por um tendencial e característico imobilismo¹² ou por uma linha de continuidade¹³, apenas sobressaltados na sequência de algum embate revolucionário ou de incisivos conflitos políticos e sociais. A inscrição na agenda política das reformas judiciárias e, depois, o modo de as conduzir levar a termo é muito resultado da sua contextualização, quase sempre propiciadas por situações de crise política ou social abertas por eventos políticos ou problemas judiciários.

Jacques Commaille explica que “*sobre a aparência de ser um problema de organização judiciária, a questão da carta judiciária é na realidade, se a quisermos considerar sobre o ângulo mais fundamental da territorialização da função da justiça, uma questão que toca com as representações genéricas da justiça ligadas à concepção da ordem política e que são fortemente e tradicionalmente opostas*”¹⁴. Um mapa de divisão territorial supõe uma repre-

¹² Segundo enuncia António Manuel Hespanha, tanto no período medieval como na época moderna, antes do despertar da revolução liberal, a organização judiciária não apresentou rupturas decisivas, mantendo-se em coexistência os quatro sistemas jurisdicionais: o comunitário-concelhio, o senhorial, o eclesiástico e o régio — assim, em António Manuel Hespanha, 1988, “Nota do Tradutor”, in John Gilissen, *Introdução Histórica ao Direito*, tradução do original *Introduction Historique au Droit*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Podemos encontrar a descrição da divisão territorial do país, para a justiça régia, nos séculos XVI, XVII e XVIII, em António Pedro Barbas Homem, 2006, *O Espírito das Instituições — Um estudo de história do Estado*, Coimbra: Edições Almedina, pp. 168-170, e António Manuel Hespanha, 1994, “Apêndice I — Súmula Cartográfica”, in *As vésperas do Leviathan — Instituições e poder político Portugal — séc. XVII*, Coimbra: Livraria Almedina, pp. 531-587. Para a época posterior à revolução liberal até aos alvares da República, consultem-se Manuel de Oliveira Chaves e Castro, 1910, *A Organização e Competência dos Tribunais de Justiça Portugueses*, Coimbra: F. França Amado, pp. 228-240; José Alberto dos Reis, 1909, *Organização Judicial — Lições feitas ao curso do 4.º ano jurídico de 1908 a 1909*, Coimbra: Imprensa Académica (proprietário editor: o auctor), pp. 245-251, e Afonso Costa, 1899, *Lições de Organização Judiciária — Synthese das preleções ao 4.º ano jurídico de 1898 a 1899*, Coimbra: Typographia França Amado, pp. 164-173, 204-206 e 217-280, salientando-se neste último a alusão aos trabalhos acerca da divisão judicial do território e ao ciclo de grande instabilidade legislativa, posterior à Carta Constitucional, que se viveu nessa matéria, tanto com base em trabalhos de comissões parlamentares como em iniciativas governamentais, gerando algumas dificuldades acrescidas à divisão regular do território judiciário.

¹³ Uma linha de continuidade de histórica realçada, para a organização judiciária, pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2002, *Os tribunais e o território: um contributo para o debate sobre a reforma da organização judiciária em Portugal*, direcção científica de Boaventura Sousa Santos e coordenação de João Pedroso e Conceição Gomes, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, disponível em <http://opj.ces.uc.pt/pdf/11.pdf>, pp. 41-42, e por João Paulo Dias, 2004, *O Mundo dos Magistrados — A evolução da organização e do auto-governo judiciário*, Coimbra: Livraria Almedina, pp. 57-60.

¹⁴ Jacques Commaille, 2004, “Carte Judiciaire”, in Loïc Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, Paris: Presses Universitaires de France, p. 152.

sentação que se fundamenta numa concepção política sobre o poder e como ele se concentra ou distribui no território, e, desse modo, numa concepção mais ou menos unitária e centralizada do Estado e dos poderes que o compõem.

A organização judiciária ganha, nesta acepção, o carácter de uma sedimentação de estratos “geológicos” com alguma incoerência global, o que por vezes parece tornar a tarefa da sua reforma uma missão quase impossível. Esse enraizamento histórico-cultural é condizente com o universo judicial que deve ser encarado com o seu elevado peso simbólico, expresso no ritual judiciário, mas também nos próprios espaços em que se efectivam os julgamentos, com a solenidade e publicidade que lhes estão imanentes. “*Nada encarna melhor essa representação da justiça que o «Palácio da Justiça», expressão de uma monumentalidade pública e rica de símbolos apropriados à excepcionalidade do poder público e da autoridade*”, reflecte Jacques Commaille¹⁵, ao contrapor, a esta representação do território judiciário estatal, uma outra representação da justiça construída por referência à sociedade, baseada em laços de maior proximidade com as comunidades locais.

A perpetuação do desenho e dos limites das cartas judiciárias é apenas quebrada quando o juízo formulado sobre a sua inadequação às realidades contemporâneas consegue vingar, por virtude de algum contexto favorável, sobre essas forças de rotina e de conservação ligadas à função política da justiça e à cultura que esta última desenvolve.

O poder judicial articula funções de tipo político, instrumental e simbólico, todas contribuindo para uma salutar manutenção e pacificação do sistema social e político. Assim, para além das que se enquadram nos fundamentos da organização do poder político, há que ter em conta as funções de resolução dos litígios, de controlo social, de criação de direito, de integração política, de mobilização judicial, de gestão administrativa e de padronização de valores ou de orientação a valores.

As várias “razões” para a construção dos territórios judiciários revelam a presença dos modelos de concentração ou de justiça de proximidade que ora se complementam, ora se opõem de forma mais radical¹⁶. Acepção corroborada pelas políticas de organização judiciária um pouco por todos os paí-

¹⁵ Jacques Commaille, 2004, *op. e loc. cit.*. Esta referência ao capital simbólico do espaço judiciário é dado também, de forma mais profunda, por Antoine Garapon, pelas referências às características dominantes e ancestrais desses locais fechados e separados do mundo, enquanto monumentos e enquanto templos de uma ordem natural e humana firmada numa simbologia representativa do sagrado — assim, Antoine Garapon, 1997, *Bien Juger — Essai sur le rituel judiciaire*, Paris: Éditions Odile Jacob, pp. 23-49.

¹⁶ Assim, Commaille, Jacques. 2000, *Territoires de Justice — Une Sociologie Politique de la Carte Judiciaire*, Paris: Presses Universitaires de France, p. 238. Modelos que podem ser aperfeiçoados, para o autor, num ensaio sobre os modelos de políticas da justiça que se atenha à construção social, política e institucional da função da justiça, tanto num tipo mais tendente à concentração da carta judiciária, como num outro tipo, mais tendente à sua desconcentração — *op. cit.*, pp. 239-242.

ses, onde se vislumbra sempre uma tensão entre uma concepção centralizada da organização judiciária e uma concepção mais sensível à base local.

O modelo de organização judiciária não pode deixar de fazer apelo ao enquadramento histórico e institucional da justiça, enquanto sistema atomizado e desconcentrado dos tribunais no território — onde se exercem as jurisdições respectivas —, e do que ele tem de representativo da autoridade e do poder judiciários, diferenciados dos outros poderes e funções do Estado¹⁷.

Neste ponto, estando de acordo que é preciso mudar o mapa judiciário, porque ele está desfasado da realidade territorial do país e desajustado ao movimento processual (a litigância escrutinada), não podemos acompanhar a conclusão de que o mapa judiciário pode ou deve funcionar como uma peça da engrenagem estratégica e integrada do território a cargo da administração pública no seu todo¹⁸.

Tanto a justiça como a administração pública são convocadas a discutir os seus fundamentos comuns e a descobrir as suas especificidades no aparelho estatal, incluindo aqui o domínio da sua implantação no território. Isso não implica que se confundam nos conceitos e instrumentos estratégicos de desenvolvimento ou integração territorial. A justiça tem uma posição singular no seio das funções do Estado e essa singularidade é inerente à sua função específica que se insere na estrutura do poder estatal em moldes de independência e autonomia.

Para além disso, a questão da organização judiciária e da administração da justiça obriga ao conhecimento da estrutura que subjaz à jurisdição (e a sustenta), entendida esta na sua tarefa de aplicação e realização do direito, dada a centralidade dessa definição para o entendimento dos efeitos — eficácia — das regras jurídicas no comportamento dos destinatários e na identificação dos

¹⁷ A cultura institucional que fundamenta a actividade dos tribunais e dos seus actores também se baseia na sua memória e na experiência dos espaços judiciários e das várias identidades locais e geográficas que têm vindo a perdurar no tempo. Essa cultura institucional — um apelido “espírito” das instituições da justiça — é marcada por essa memória cartográfica, a qual não deve ser descurada numa reforma, pelo facilitismo de legislação assente em comissões de peritos menos predispostas a esta dimensão da realidade — assim, António Pedro Barbas Homem, 2006, *op. cit.*, pp. 14-17.

¹⁸ É esta concepção ligada com a planificação dos objectivos do Estado para a administração pública e para a gestão integrada e estratégica do país que ressalta da opção pelo ajustamento dos territórios judiciários às NUTS II e III. Assim, de forma muito clara em José Manuel Simões, 2006, “O Ordenamento do Território Nacional: Desafios para a Justiça”, apresentação power point na conferência “Themis XXI: A Imagem da Justiça” sobre o tema da “Revisão do mapa judiciário”, disponível em <http://www.mj.gov.pt>, que se retrata como muito discutível à luz da assunção do judiciário como um poder separado. Para elucidação dos objectivos estratégicos do Programa Nacional da Política do Ordenamento Territorial, em processo legislativo na Assembleia da República, com proposta do Governo, consulte-se http://www.territorioportugal.pt/Storage/pdfs/Sumario_PNPOT.pdf. Num dos pontos dos objectivos estratégicos (4.9.) prevê-se efectivamente “*planear e implementar uma rede integrada de serviços de Justiça, definindo a distribuição e a implantação geográfica dos equipamentos públicos de Justiça, nomeadamente tribunais, julgados de paz, conservatórias, prisões e centros educativos*”, numa lógica de visão monolítica da intervenção pública, na área da justiça, na geografia do território.

propósitos sociais sobre o conteúdo das normas correspondentes¹⁹. A fórmula que compõe a natureza da jurisdição, na vertente de organização ou de estrutura²⁰, não deixa de trazer consequências para o conteúdo do direito substantivo aplicável e para a análise dos condicionalismos económicos e sociais da litigância²¹.

Nesta linha, o crescimento ou o decréscimo dos índices de litigância e de pendências processuais desembocam sempre no problema de como conformar o aparato judicial da forma mais apropriada²² à situação, tanto pela via da criação de tribunais e do recrutamento de mais magistrados ou funcionários, como pela racionalização dos meios, o que pode implicar a reestruturação ou a redução de estruturas ou recursos.

A decisão política é confrontada com essa complexidade e com o horizonte formal e material que a legitima — no modo mais razoável e informado.

Noutro passo, importa salientar que o legislador para decidir da criação ou extinção dos tribunais²³ está vinculado a critérios, nomeadamente para os localizar em sítios idóneos e assinalar com competências adequadas, cons-

¹⁹ Cfr. Lewis A. Kornhauser, 1999, “*Judicial Organization and Administration*”, in Boudewijn Bouckaert e Gerrit De Geest (eds.), *Encyclopedia of Law & Economics*, University of Ghent / Edward Elgar Publishing Limited / FindLaw, 7100, p. 27, disponível em <http://encyclo.findlaw.com/>. O autor salienta não ter sido ainda elaborada uma teoria unitária que desenvolva uma explicação sobre a estrutura da aplicação da justiça ou a realização jurisdicional do direito — “*as yet, no unitary theory has developed to explain the structure of adjudication*”.

²⁰ Para a distinção dos três núcleos problemáticos distintos sobre a jurisdição — a *jurisdictio* como organização ou estrutura, a *jurisdictio* como intenção de resolução de controvérsias e a *jurisdictio* como dimensão da *praxis* —, consultem-se António Castanheira Neves, 1998, “*Entre o «legislador», a «sociedade» e o «juiz» ou entre «sistema», «função» e «problema» — os modelos actualmente alternativos da realização jurisdicional do Direito*”, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 130.º, pp. 291-292, e José M. Aroso Linhares, 2002, “*A unidade dos problemas da jurisdição ou as exigências e limites de uma pragmática custo/benefício. Um diálogo com a Law & Economics Scholarship*”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Vol. LXXVIII, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 160-177.

²¹ Como defende Kornhauser, *op. e loc. cit.*

²² Veja-se, nesta óptica, Héctor Fix-Fierro, 2003, *Courts, Justice & Efficiency — A Socio-Legal Study of Economic Rationality in Adjudication*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, pp. 211-212.

²³ Trata-se de matéria integrada no que se pode designar como o *estatuto da organização judiciária*, tendo este a ver com o *núcleo essencial* da independência externa do poder jurisdicional, isto é, da independência relativamente aos outros poderes constitucionais, numa problemática que, no plano da lei fundamental e na estrutura de separação das competências legislativas, se inscreve no âmbito da *reserva de lei formal* — cfr. art. 165.º, n.º 1, alínea p), da CRP. Questiona-se se nesta reserva de lei parlamentar se devem incluir as situações de criação ou extinção de cada tribunal em concreto (v. g. na decorrência de uma habilitação legal definidora da reforma do mapa judiciário) ou, também assim, as modificações de competência jurisdicional que não excedam os efeitos de mera ordenação processual — veja-se a jurisprudência do Tribunal Constitucional quanto à delimitação desta reserva de lei, para os problemas de competência, nos Acs. do TC n.ºs 164/93 de 9/2/1993, *DR*, II Série, n.º 84, de 10/4/1993, pp. 3874-3876; 579/95 de 24/10/1995, *DR*, I-A Série, n.º 268, de 20/11/1995, pp. 7127-7129; 778/96 de 12/6/1996, endereço URL <http://w3b.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19960778.html>; 177/97 de 4/3/1997, *DR*, I Série, n.º 173, de 29/7/1997, pp. 3885-3888; 458/99 de 13/7/1999, *DR*, II Série, n.º 55, de 6/3/2000, pp. 4454-4456; e 58/2003 de 4/2/2003, *DR*, II Série, n.º 92, de 19/4/2003, pp. 6024-6026.

truídos em torno dos princípios constitucionais de acesso ao direito e aos tribunais — tutela jurisdicional efectiva — e de racionalidade económica no desenvolvimento das políticas públicas²⁴.

A garantia de acesso aos tribunais é uma concretização do princípio estruturante do Estado de direito, com consequências na definição de um verdadeiro direito fundamental²⁵, aqui delineado no seu núcleo essencial de garantia institucional da via judiciária e da eficácia da protecção jurisdicional (exigência constitucional de tutela jurisdicional efectiva — cfr. art. 20.º, n.ºs 1 e 5, da CRP)²⁶. Segundo estes princípios, as questões territoriais (lugar da sede, rede geográfica e descrição da competência territorial) devem decidir-se, na medida do possível, em função do acesso mais fácil para os cidadãos utilizadores, sendo que no momento de decidir sobre a criação de tribunais ou juízos, de alterar a sua sede ou de fixar a sua competência em razão do território, os órgãos a quem compete resolver estas questões estão obrigados a tomar decisões eficientes em benefício dos interesses de cidadania.

As preocupações sobre uma boa divisão do território judiciário não são meramente actuais e é bom recordar as obras que marcaram a nossa histó-

²⁴ Com explana Miguel Bonilla López, “os órgãos a quem se concedem estas atribuições, no momento de decidir sobre a criação de tribunais, juízos ou julgados, de alterar a sua sede e de fixar a sua competência em razão do território, em círculos, distritos, regiões ou comarcas, estão obrigados a respeitar o princípio de acesso à justiça e a tomar decisões eficientes”, decorrendo essas exigências da própria qualificação funcional e técnica do órgão decisor que as exerce e da finalidade de um melhor serviço público para os cidadãos — cfr. Miguel Bonilla López, 2001, “*Tribunales, territorio y acceso a la justicia*”, in Diego Valadés e Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.) *Justicia — Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo I, México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 267.

²⁵ Consagrado nos textos internacionais de referência de defesa dos direitos humanos (cfr. arts. 8.º e 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem; arts. 2.º, n.º 3, e 14.º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; arts. 6.º e 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem; e art. 47.º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia) e no art. 20.º da nossa Constituição.

²⁶ Consulte-se Gomes Canotilho, 1998, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra: Almedina, pp. 447-453, e Jorge Miranda e Rui Medeiros, 2005, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 186-192. Gomes Canotilho e Vital Moreira esclarecem que “a garantia da via judiciária consiste no direito de recurso a um tribunal e de obter dele uma decisão jurídica sobre toda e qualquer questão juridicamente relevante. Este direito ao tribunal e à decisão judicial pressupõe, entre outras coisas: (a) uma obrigação estatal de criação de tribunais (i. é, de tribunais suficientes) e de os colocar suficientemente próximos dos cidadãos para os tornar acessíveis; (b) uma obrigação dos tribunais de conhecerem em tempo útil das questões que lhes sejam submetidas; (c) uma protecção judicial sem lacunas, não podendo a repartição da competência pelos vários tribunais deixar nenhum espaço sem cobertura (...)” —, 1993, *Constituição da República Anotada*, 3.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, p. 164. Em edição mais recente defendem que “a imposição constitucional da tutela jurisdicional efectiva impende, em primeiro lugar, sobre o legislador, que a deve tomar em consideração na organização dos tribunais e no recorte dos instrumentos processuais, sendo-lhe vedado: (1) a criação de dificuldades excessivas e materialmente injustificadas no direito de acesso aos tribunais; (2) a criação de «situações de indefesa» originadas por conflitos negativos entre vários tribunais” — cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, 2007, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, p. 416.

ria da organização judiciária moderna²⁷ e onde se traçam os elementos clássicos ou tradicionais a atender nessa divisão²⁸.

A estruturação geográfica do sistema judicial não está — e nunca esteve no passado — isenta de problemas no que respeita à articulação, coordenação e cooperação no interior e para o exterior do sistema judiciário. Problemas entre os tribunais como unidades de um sistema judicial e entre este sistema e as outras instituições políticas e sociais, incluindo aqui os outros ramos do poder político soberano (legislação e governação)²⁹.

Daí que a territorialização da justiça tenha vindo a tomar considerável importância nos programas de reforma dos sistemas judiciários, apelando-se sempre para o desiderato de maior rapidez e eficácia no desempenho dos tribunais, num ponderado balanceamento com as exigências do acesso à justiça. Também a componente da eficiência ganhou dimensão política.

A discussão teórica actual não descarta estes aspectos. O debate tem sido marcado pela desconcentração do domínio puro das relações entre o sistema judiciário e o sistema político e conflui para aspectos conexonados com a economia da administração da justiça, com os problemas político-administrativos suscitados pela gestão e administração do judicial, com o fenómeno da globalização e com a assunção da responsabilidade pelas instituições judiciárias — e pelos seus membros — sobre os desígnios da cidadania.

Esta linha de rumo faz-se sentir no tema da organização territorial dos tribunais, como o confirmam as recomendações do encontro bilateral entre peritos do Conselho da Europa e peritos holandeses, ocorrido em 6-10-2003, em Haia³⁰, sobre a jurisdição territorial e os tópicos da acessibilidade territorial dos tribunais, a sua dimensão optimizada, a especialização dos juízes, as tendências de reforma e das propostas para o futuro. Os peritos concluíram que a localização dos tribunais era da máxima importância, principalmente relacionada com o acesso à justiça e que deveria ser objecto de revisão regular pelos Estados, sempre de acordo com os enriquecimentos obtidos em torno do art. 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e no

²⁷ É de salientar que estas obras de referência da organização judiciária portuguesa produzidas por cultores de direito não deixaram tradição nas nossas escolas de direito, tanto no período do Estado Novo, como neste período da democracia pós-25 de Abril, o que não deixa de ser demonstrativo de certa menorização da questão judiciária na formação jurídica universitária portuguesa. Uma constatação que pode estar a ser rapidamente ultrapassada, felizmente, pelas iniciativas curriculares e de estudo mais recentes das faculdades de Direito portuguesas.

²⁸ Consultem-se Afonso Costa, *ob. cit.*, pp. 295-296; Alberto dos Reis, *op. cit.*, pp. 242-245; e Chaves e Castro, p. 225.

²⁹ Assim, Héctor Fix-Fierro, *op. cit.*, pp. 207-209.

³⁰ Conclusões e recomendações que se encontram num relatório preparado pela delegação holandesa da Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça (CEPEJ), submetido ao tema *jurisdição territorial* e consultável na sua versão consolidada de 5/12/2003 em http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Efficiency_of_justice/Documents/18%202003%20E%20%20D3%20Territorial%20Jurisdiction%205.pdf — vd. CEPEJ, 2003, *Territorial Jurisdiction*, Report prepared at the request of the Delegation of the Netherlands in the CEPEJ, as provided by Article 2.1d of the Statute of the CEPEJ.

balanceamento dos princípios económicos. Afirmaram que a dimensão dos tribunais nunca poderia ser fixada de forma abstracta, devendo ser calibrada com a população em causa, com o número médio de litígios para apreciação, com a complexidade dos casos e a especialização dos juízes, sendo de admitir a flexibilização da dimensão dos tribunais mesmo ao nível do quadro de juízes, sem menosprezo do direito a um tribunal independente e imparcial.

Igual tipo de preocupações encontramos nos processos de reforma da justiça dos vários Estados, como são exemplo os princípios lançados em Espanha sobre o mapa judicial, no “*Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia*”³¹ firmado entre os principais partidos políticos e o Governo, em 28-5-2001, que previa um “*novo mapa judicial que permita agilizar e aproximar a justiça do cidadão (...) com critérios que permitam ajustar a organização aos contingentes processuais existentes em cada parcela do território nacional (...)*”. Destaque-se, ainda, a experiência da Dinamarca, que viu publicar em 2001, após trabalho de três anos, relatório que sujeitava às instituições políticas e judiciárias proposta de redução dos tribunais distritais de 82 para 25, como solução reformista de “concentração judicial”, em conjugação com reformas sobre o direito processual e sobre a administração judiciária cível³².

Em Portugal, os estudos sociais desenvolvidos sobre a relação entre a organização judiciária e o funcionamento da administração da justiça começam agora a realizar-se com algum desenvolvimento, sobretudo sobre a égide do OPJP. Mas muito se encontra por fazer quanto à análise, ao estudo e à avaliação da administração e gestão da justiça, o que explica que, com lucidez, se invoque a indispensabilidade de uma “agenda de investigação”³³, de

³¹ Pacto de Justiça “referente aos princípios, objectivos e procedimentos que hão-de conformar um novo modelo de Justiça e sobre as acções e os meios que é preciso impulsionar para o fazer na realidade” (consultável em <http://www.mju.es/g270501.htm>).

³² Consulte-se o relatório “Quality and Justice in Denmark”, subscrito por Jesper Wittrup e Poul Sørensen, a pp. 142-143, inserto em Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Mission de Recherche Droit et Justice e Institute of Constitutional and Administrative Law, 2003, *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, research directed by Marco Fabri, Philip M. Langbroek et Hélène Pauliat, Bologna: Editrice Lo Scarabeo, e Danmarks Domstole, 2004, *Courts of Denmark — an organization in development*, København K: Court Administration, pp. 9-11.

³³ No seu relatório de 2002 sobre a reforma da organização judiciária em Portugal a equipa de investigadores do OPJP sugeriam que propostas lançadas da reorganização judiciária fossem antecedidas de “uma agenda interdisciplinar de investigação que tenha em vista, designadamente, e entre outros, os seguintes objectivos: a definição, em termos processuais, das comarcas de pequena e média dimensão; a caracterização das transformações sócio-económicas e demográficas a decorrer nessas comarcas e o seu impacto sobre a procura da justiça; a definição dos critérios de agregação/fusão das comarcas com reduzido movimento processual; a definição dos círculos, seja como centro de serviços auxiliares de justiça ou como área territorial de tribunais de círculo, varas mistas ou tribunais de competência especializada; a reestruturação dos procedimentos numa secção de processos; a definição do volume de trabalho por magistrado, por secção de processos e por funcionário judicial; a alocação de recursos humanos, a sua distribuição e organização de trabalho; o estudo do impacto da introdução das novas tecnologias na procura judicial, na divisão dos processos de trabalho judicial e, ainda, eventualmente na reengenharia dos processos de trabalho judicial; e, por último, a análise dos custos e benefícios económicos e sociais de cada uma das reformas que se pretenda desenvolver” — cfr. OPJP, 2002, *op. cit.*, p. 274.

uma “agenda reformista”³⁴ ou de uma “agenda estratégica de reforma”³⁵ para a justiça portuguesa.

Certo é que a opção pelo alargamento da matriz territorial da organização judiciária para o modelo das NUTS II e III, só recentemente admitida pelo OPJP, e apenas como cenário, está dependente de instrumentos de leitura e de análise que não se encontram disponibilizados. E exige “a avaliação, o mais precisa possível, de outros aspectos e indicadores, designadamente das infra-estruturas judiciárias, dos recursos humanos e da sua previsão, dos processos pendentes em cada tribunal, e das distâncias entre os vários lugares dentro de cada circunscrição territorial e das acessibilidades (...) que, só por si, podem levar a ajustamentos e a respostas organizacionais diferenciadas de circunscrição para circunscrição (...)”³⁶.

No fundo, a investigação que pretende actuar na estrutura da oferta judiciária não se debruçou ainda nesta vertente em áreas cruciais, o que é preocupante para o rumo da reforma.

Os problemas assinalam-se, ainda, mais vastos, na envolvente normativa da definição das competências dos tribunais e do seu forte impacto na dinâmica da litigância pendente e esperada nos tribunais. E também se antevêem em torno dos critérios de divisão da estrutura de administração e gestão dos tribunais. Esta deve ter um grau assinalável de integração com a divisão territorial dos tribunais para efeitos de competência ou de jurisdição, mas o fenómeno de concentração da administração judiciária pode não fazê-la coincidir. Pelo contrário, pode vir a concluir-se que a unidade territorial de referência para efeitos de administração e gestão — *v. g.* para colocação de magistrados e funcionários —, não deva coincidir com a unidade a reter para efeitos de competência normativa (para interposição e curso dos processos).

A investigação das ciências sociais, na área de confluência de competências e de lógicas políticas e de administração, permitiria fornecer elementos de conhecimento e de instrumentação passíveis de serem utilizados na

³⁴ Nas palavras de António Costa, antigo ministro da Justiça, em artigo publicado (em duas partes) no jornal *Público* de 23/11/2003 e de 24/11/2003, “a agenda reformista (da justiça) deve recentrar-se nos aspectos estruturais do sistema e não se distrair com a volátil agenda mediática, por natureza conjuntural (...)” e “há bastante mais a debater na justiça que um processo concreto, o regime de escutas ou o segredo da justiça, ou mesmo o processo penal no seu conjunto. Há toda uma agenda reformista a retomar”.

³⁵ A qual, na opinião de Boaventura de Sousa Santos, deveria ser garantida pela celebração de um “*contrato social da justiça*”, sendo uma das linhas básicas desse contrato a “*reorganização do mapa judiciário que consagre a agregação/extinção de pequenas comarcas, a especialização dos tribunais judiciais, a criação do círculo judicial como matriz organizacional e centro de serviços jurídicos e de gestão de recursos humanos e financeiros do sistema*” — *cfr.* Boaventura de Sousa Santos, 2005, “E se a justiça fosse parte da solução?”, *Visão*, n.º 658, de 13/10/2005, artigo de opinião publicado na rubrica Ensaio dessa revista semanal, p. 154.

³⁶ Assim, Boaventura de Sousa Santos em entrevista recente — “*Défice de organização é responsável por ineficiência e ineficácia*”, in *Caderno Justiça e Cidadania — O Primeiro de Janeiro*, Fevereiro de 2007.

observação dos sistemas de cariz complexo em presença³⁷), autorizando a que se prosseguisse com a apontada “territorialização” da função da justiça, definindo-se parâmetros relevantes, mobilizando-se todos os agentes e estabelecendo-se com transparência as regras e as etapas da reforma proposta³⁸.

Na obra de Héctor Fix-Fierro faz-se referência a metodologia particularmente interessante para determinar uma eficiente distribuição territorial da rede de tribunais (delineada na reforma da organização judiciária no Chile)³⁹.

Nesse modelo, proposto por Juan Vrsalovic Mihoevic, trabalha-se com dados estatísticos claros e simples, partindo do cálculo do número médio de casos apreciado pelos tribunais durante vários anos (rácio de litigância). De seguida produziu-se o referencial da “unidade de base populacional”, definida como o número de pessoas com virtualidade de gerar o nível de pendências que justifique eficientemente a manutenção ou a criação de um tribunal. Para o cálculo dessa “unidade de base populacional” o rácio de litigância foi dividido pelo número médio de casos *per capita* e por ano processados pelos tribunais durante um certo período. Admitia-se a possibilidade dessa “unidade” congregar vários municípios da mesma região⁴⁰.

Baseando-nos no estudo, serão variáveis sempre a considerar: a unidade do tribunal ou juízo, como centro gerador ou unidade básica da prestação do serviço de justiça; a estrutura legal do sistema que resulta da organização e distribuição de competências pelas leis orgânicas, processuais e substantivas que regem a actuação dos tribunais (*v. g.* a especialização dos tribunais e dos juízes); a rácio processual ou o contingente processual (*workload*), considerados estes como o número de litígios que deve conhecer um tribunal (ou mesmo juízo, secção, juiz, funcionário) por unidades de tempo; os pressupostos político-institucionais para a criação de órgãos e lugares; os factores internos, tais como os respeitantes às pessoas incumbidas de concretizar a função jurisdicional e a sua organização; os factores tecnológicos, constituídos pelos elementos de apoio, como computadores, programas informáticos, instalações; os serviços relacionados, correspondentes às instituições que influem directa ou reflexamente nos tribunais, tais como as procuradorias, colégios de advogados, polícias, tribunais de outras jurisdições, associações de defesa do consumidor, universidades; o factor geográfico; as vias de comunicação e

³⁷ No fundo a detecção de um referencial credível e autêntico, não complacente com os vários diagnósticos contraditórios e apressados que por vezes se avolumam na “espuma dos dias”.

³⁸ Assim, Jacques Commaile, 2000, *op. cit.*, pp. 268-269.

³⁹ É mencionado por Héctor Fix-Fierro, 2005, *op. cit.*, p. 217, que o estudo de organização judiciária em causa veio a ser fruto da comissão criada pelo poder executivo e pelo poder judicial chilenos. Esta comissão veio a responsabilizar-se pela avaliação das alterações que o sistema de tribunais teria de sofrer para se ajustar à nova organização territorial. O relatório do trabalho dessa comissão é identificado por Fix-Fierro, como Vrsalovic Mihoevic, Juan, 1991, “Una metodología para la distribución espacial de los tribunales”, *Proyecto de capacitación, formación, perfeccionamiento y política judicial. Administración de tribunales*, Tomo II, Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.

⁴⁰ Assim, Héctor Fix-Fierro, *op. cit.*, pp. 217-218.

as acessibilidades; o factor demográfico, constituído pelo número de habitantes e sua distribuição no território; as divisões judiciais e político-administrativas existentes e os seus limites territoriais; o espaço de jurisdição como um todo, constituído pelo território nacional; e a cultura jurídico-legal, considerada como o nível de conhecimentos por parte da população sobre os seus direitos e o funcionamento dos tribunais.

Ora, alguns desses factores ainda não estão encontrados, nem razoavelmente trabalhados, no que respeita à justiça portuguesa, designadamente alguns fundamentais como os respeitantes à rácio processual ou aos contingente processuais (*workload* ou “carga de serviço” adequada), vitais para a distribuição dos recursos, e à caracterização da cultura organizacional das pessoas que prestam funções nos tribunais, a qual não se encontra minimamente formada e desperta para os aspectos de organização, gestão e racionalidade do sistema judicial.

Concluindo, deve defender-se uma metodologia versátil, que tenha em conta os factores que incidem na prestação de um serviço público acessível e preferencialmente justo. Qualquer que seja, tem de ser sustentada em dados objectivos (estabelecidos com informações fidedignas e mensuráveis), aptos a produzirem resultados confiáveis e decisões equitativas. Deverá permitir a avaliação periódica de resultados em momentos distintos, facilitando a apreciação da utilização da capacidade operacional do tribunal respectivo, assim como a distância a que ficará o habitante menos favorecido com a solução proposta. Deve ser permanente, no sentido de ser possível a sua aplicação dinâmica com a mera actualização dos dados mais básicos, sem alterar a sua estrutura essencial. Essa metodologia deve permitir a inclusão de factores não exclusivamente quantitativos, como considerações sociais, políticas, culturais e institucionais, sempre de extrema importância na definição da territorialização da função da justiça⁴¹.

5. Dissemos que a reorganização judiciária se deve concretizar por políticas públicas que atendam às condições estruturais e culturais que caracterizam o sistema judicial português.

Sabe-se que a informação estatística e a avaliação econométrica do sistema, sobretudo no que respeita à caracterização do eixo da oferta judiciária, é escassa ou quase nula no panorama português⁴², não surpreendendo que a análise da própria litigância — portanto no lado do eixo da procura — se res-

⁴¹ Assim, Bonilla López, Miguel (2001), pp. 272-274.

⁴² A constatação é atestada por Nuno Garoupa, Ana Maria Simões e Vítor Silveira, em 2006, “*Ineficiência do Sistema Judicial em Portugal: Uma Exploração Quantitativa*”, *Sub Judge*, Janeiro-Março 2006, n.º 34, pp. 127-144. Encontra-se excelente compilação dos referenciais de maior precisão para o diagnóstico, em María Luisa Ramos Rollón Sebastián Linares e Leticia Ruiz Rodrigues, 2004, *Handbook for Judicial Diagnosis*, Madrid: Oficina de Planificacio y Evaluacion (OPE) / Secretaria de Estado para la Cooperacion Internacional y para Iberoamerica (SECIPI) / Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/HandbookJudicialDiagnosis.pdf>.

sinta, pois os referenciais mais necessários devem ser encontrados no cruzamento dos dados respeitantes à procura e à oferta. Muito há a fazer na disponibilização dos instrumentos quantitativos indispensáveis à estruturação, organização e gestão da oferta judiciária e que capacitem a fiscalização do sistema e dos seus actores. A falta de grande parte desse instrumental explica muitos insucessos e atrasos nas políticas de reforma judiciária.

Por outra via, a carência de formação e profissionalização nas áreas de administração e gestão introduz na governação do sistema judicial, tanto em termos globais como localizados, um factor permanente de limitação, incapacitando mutações, suscitando lógicas de actuação adversas aos objectivos delineados e uma cultura permissiva a bloqueios e disfunções.

Que outra razão explica não se fazerem distinções básicas quanto às questões em torno do que é administração e gestão dos tribunais e, por outro lado, às questões respeitantes à competência (normativo-legal) dos tribunais? Não obstante sabermos que o modo como está repartida a competência jurisdicional, em termos geográficos, materiais ou específicos, pode (e deve) ser explicado como unidade de sentido na administração judiciária, para as finalidades estratégicas de reforma é benéfico distinguir os dois planos para efeitos práticos.

No que respeita à reforma do mapa judiciário, pode-se fazer apelo a um modelo estratégico de reforma de cariz *monista*, pelo qual se procura de uma assentada alterar o quadro normativo de divisão territorial da justiça e, ao mesmo tempo, cuidar da adaptação de toda a estrutura judiciária a esse enquadramento, ou, ao invés, pode-se conceber um modelo de pendor *dualista* em que, de forma programada, se intervirá sucessivamente nos vários domínios de organização judiciária, primeiro na administração e gestão da estrutura judiciária e, numa segunda etapa, no estabelecimento da divisão cartográfica e localizada adaptada à capacidade do sistema, no objectivo da definição de coerente e ajustado mapa normativo.

O tema da organização judiciária não pode ser encarado de forma monolítica. Sobretudo quando se planeiam reformas com forte impacto na distribuição da litigância, nas zonas de bloqueio endémico das pendências, nas oscilações dos fluxos processuais e da procura judicial esperada. E quando se tenta intervir numa estrutura de oferta judicial que, para além de não assimilar as pendências que se avolumam, tem muito fraca adaptabilidade e quase nula resistência às pressões ou mutações da demanda judicial. A ligação entre os desafios à organização judiciária e a análise das estabilidades e mutações encontradas nos “caudais” da litigância — tipo de causas, suas formas e conteúdos, o que predomina e quem predomina (relações de domínio e predomínio) — suscitam, concerteza, conclusões de cariz organizativo e sistémico sobre as características dos litígios e a crescente demarcação dos critérios clássicos de especialização dos tribunais por via da ramificação substantiva do direito, convocando não só o pluralismo das respostas dos sistemas de justiça para os diferendos, como também divisão judicial mais adequada às espécies de litígios ou aos litigantes mais recorrentes.

Como responder às exigências ou aos apelos de reforma perante uma estrutura da oferta judiciária que se desconhece ainda nos seus múltiplos aspectos? Tanto na sua inserção geográfica (cartográfica) como na descrição dos equipamentos, dos recursos humanos e, sobretudo, da capacidade de desempenho destes últimos, a descobrir através da construção de um quadro completo e dinâmico de índices de desempenho e de cargas de trabalho?

A fraca informação disponibilizada e a reflexão pouco apurada, mesmo na concepção de modelos de organização e gestão compatíveis com a tradição e a memória institucionais, tem sido razão para decisões de reforma judiciária que não serão as mais ponderadas.

A questão dos equipamentos e a reafecção de recursos logísticos é um dos problemas que entorpecerão a fluidez das reformas, senão dos principais. Outro é o do financiamento. Não se entende decisão de reformar sem a previsão dos fundos financeiros para a realizar, sobretudo quando ocorrem novas exigências para os gastos públicos e se sabe que o esforço financeiro vai ser elevado. Este deveria ser programado para ciclo mais alargado do que os períodos anuais dos Orçamentos de Estado, numa decorrência das programações plurianuais que encontramos nas leis de programação⁴³.

6. A opção acordada no “pacto para a justiça” para as reformas orgânicas e para o mapa dos tribunais (na versão “nova circunscrição/NUT”) surpreendeu porque o debate técnico e, sobretudo, o debate político nunca a tinham equacionado.

Desde 1999, nunca os Governos tinham apresentado tal opção, nem nos programas eleitorais, nem nos de Governo. Desde 1999, os programas dos Governos, em matéria de estrita organização judiciária, oscilaram entre dar maior ênfase à liquidação de pendências excessivas através da criação de instrumentos de socorro ágeis — sendo uns de natureza durável (bolsa de juízes, assistentes judiciais), outros de natureza transitória — e entre a intervenção efectiva no desenho do mapa judiciário (os dois últimos Governos)⁴⁴.

Nenhum apresentou um programa concreto de reforma do modelo das circunscrições judiciais, do reapetechamento das competências normativas dos tribunais e do modo de ajustar os eixos dinâmicos da oferta e da procura, intervindo organizadamente num e no outro.

⁴³ Lembra-se, aqui, a experiência francesa com a aprovação, em 2002, da “lei de orientação e programação da justiça” (Loi n.º 2002/138 de 9-9-2002, J.O n.º 211 de 10-9-2002, p. 14 934).

⁴⁴ O Conselho Superior da Magistratura, nos seus relatórios anuais de 2001 em diante, nunca deixou de salientar a urgência da reorganização do mapa judiciário e a reforma da orgânica dos tribunais judiciais. No relatório referente ao ano de 2001 (in *Boletim Informativo do CSM*, de Julho de 2002) referia-se o seguinte: “o mapa judiciário português e a orgânica dos tribunais judiciais estão desactualizados.(...) Há tribunais cuja existência, nos moldes em que foram criados há dezenas de anos já não se justifica, quando outros, às vezes ao lado, a poucos quilómetros, têm quadros insuficientes para o volume de entradas. E há áreas de litigiosidade específica concentradas em zonas geográficas bem demarcadas, que justificam criação de novos tribunais ou juízos de competência especializada ou específica (...)”.

O programa do XIV Governo Constitucional (1999-2002, António Guterres) defendia o então o *“novo mapa judiciário do país, já aprovado e em curso de implementação”*. Satisfeito com o mapa dos tribunais, discorria sobre as virtualidades da “bolsa de juízes” e sobre a necessidade de um programa transitório de saneamento de pendências cíveis acumuladas.

Por sua vez, o programa do XV Governo Constitucional (2002-2004, Durão Barroso), propunha *“instituir normas de produtividade e de eficiência, de simplificação processual”* e a *“adopção de medidas de emergência destinadas a reduzir o número de pendências”*. Não considerava a reforma do mapa dos tribunais e falava, tal como o anterior, nos resultados da “bolsa de juízes”. Anunciou a criação de juízos ou secções extraordinárias e temporárias para aliviar o serviço, a requalificação do parque judicial, o recrutamento de novos magistrados e o reforço das assessorias técnicas e dos secretariados de apoio aos juízes.

Seguiu-se o XVI Governo Constitucional (2004-2005, Santana Lopes), cujo programa pela primeira vez desde 1999 falava dum programa de redefinição do mapa judicial, visando adequar as circunscrições ao volume da procura judicial.

No presente, o programa do XVII Governo Constitucional (2005, José Sócrates): anuncia medidas de racionalização para resposta à litigância de massa e resposta para os utilizadores pontuais; promete *“o ajustamento do mapa judiciário ao movimento processual, a adopção de um modelo de gestão assente na valorização do presidente e do administrador do tribunal”*; perspectiva a agilização dos recursos humanos através da *“colocação de magistrados e oficiais de justiça em tribunais que se insiram numa determinada área geográfica”* e a *“formação específica nas áreas da gestão do tribunal e da movimentação processual para combater a morosidade e a pendência”*.

Como se vê, apenas o Governo de Santana Lopes enuncia o propósito mais arrojado (do ponto de vista semântico) de redefinição do mapa judiciário. O actual Governo apenas utiliza a expressão mais modesta de “ajustamento”. De um modo geral enunciaram ideias genéricas retiradas avulsamente do debate político e profissional, sem nítidos compromissos. Um percurso de hesitações e dúvidas, péssimo para a acção e respectiva programação.

7. Para ilustrar a evolução processual nos tribunais judiciais, podemos considerar um segmento de década, de 1 de Janeiro de 1992 a 1 de Janeiro de 2002 (suficientemente largo para compreender tendência estrutural). Depois disso, a reforma da acção executiva (introduzida em 2003), veio introduzir novas complexidades, não só no volume real do trabalho dos juízes, como no volume das pendências, conhecido o seu fracasso (de 2002 para 2004, o número de processos pendentes nas acções executivas subiu de cerca de 450.000 para quase 750.000, aumentando muito a taxa de não resolução dos processos).

Os processos pendentes nesse período passaram de 548.755 para 1.256.554, um aumento de 128,9%. Ora, o número de juízes não acompanhou o aumento: de 1.224 passou para 1.690, um aumento de apenas 37,7%. De acordo com o CSM, considerando que os juízes em efectividade de funções nos tribunais judiciais eram 1462, em Janeiro de 2002, o aumento foi apenas de 19,4%⁴⁵.

Em 31 de Dezembro de 2006, os processos pendentes na 1.^a instância eram 1.591.781 (redução de 0,4% quanto a 2005, mas aumento de 12,6% em relação a 2002). Nessa data, os juízes em efectividade eram 1625⁴⁶ (em relação a 2002, um aumento apenas de 11,1%).

O desajustamento entre os processos entrados e os findos mostra a insuficiência da capacidade de resposta e, por si só, justifica reforma na organização dos tribunais.

Por outro lado, o desvio constante entre as estatísticas oficiais e a contagem real dos processos recolhida pelo serviço de inspecções, de 15% a 20% (desvio assumido no relatório anual do CSM de 2002), a média real de processos por cada juiz de primeira instância atingiria, em 2002, um número próximo dos 1.340 e em 2006, um número próximo dos 1697. Um número excessivo de processos por juiz e que, por si, só introduz desorganização e quebra efectiva na eficiência da resolução tempestiva. Mais do que isso, como assumiu o referido relatório do CSM, induz riscos efectivos de perda de qualidade na resolução judicial de cada caso. O excesso de carga de trabalho, a partir de 20%, gera esses riscos como foi ilustrado no estudo produzido pela Hay Group, S.A., em 2002, sobre contingentação processual.

8. A fundamentação conhecida para a opção por uma nova circunscrição judicial com base no modelo de divisão territorial NUT foi basicamente a apresentada pelo OPJP.

A fundamentação não é, contudo, suficiente (o próprio estudo do OPJ parece revelar maior simpatia pelo modelo “círculo judicial”) e, por isso, o processo de decisão política, também aqui, revela fragilidades.

O modelo “NUT” é assim apresentado pelo OPJ: “(...) são três as principais vantagens da adopção desta escala territorial relativamente ao cenário A. A primeira é que a adopção desta circunscrição territorial permitirá uma maior articulação e consonância com as estratégias de desenvolvimento e de reorganização de funções e de serviços da Administração Central e Local, que apontam para a utilização das NUTS III como unidade territorial de referência. A segunda é que a adopção da mesma unidade territorial de referência pode evitar a profusão de diferentes “mapas” territoriais potenciando uma melhor articulação entre os tribunais e os serviços auxiliares da justiça na dependência de diferentes órgãos da administração central ou local. A terceira

⁴⁵ Fonte: relatório anual de 2002 do Conselho Superior da Magistratura.

⁴⁶ Fonte: relatório anual de 2007 do Conselho Superior da Magistratura.

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

Esta fundamentação não tem raiz no debate técnico conhecido até agora, nem na nossa tradição da geografia da justiça e introduz complexidades difíceis de antecipar e de controlar.

Os territórios judiciários, no cenário NUT III, ganham maior heterogeneidade entre si. Se no seu interior podem ganhar homogeneidade social e económica (para isso foram criadas essas unidades territoriais — v. Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho), para efeitos estatísticos, não é visível que haja ganhos nessa opção em relação aos círculos judiciais para efeitos de implementação de um modelo homogéneo.

Ao contrário, se hoje no território do Continente podemos observar, no cruzamento da oferta e da procura (em termos largos e desligados da mera análise da procura, comarca a comarca), três países judiciários — Grande Lisboa/Grande Porto, todo o restante litoral e, em terceiro lugar, o interior —, na configuração NUT III iremos descobrir mais dois, o país ultra-interior e a Nut/Algarve.

Esta relativa evidência terá que acolher uma válvula de escape: as excepções às Nut. Ou seja, deveria haver circunscrições NUTS agregadas (caso notório das NUT III Pinhal Interior Sul, Pinhal Interior Sul e Cova da Beira), outras fragmentadas (casos da NUT III Alto Trás os Montes e Algarve) e outras que agregariam parte do território de outras NUT (para efeitos de dotar de racionalidade a oferta dos tribunais especializados).

As excepções conduzirão a que enfraqueça a segunda das três vantagens sustentadas pelo OPJ para esta opção: o de evitar a profusão de diferentes “mapas” territoriais de serviços públicos potenciando uma melhor articulação entre os tribunais e os serviços auxiliares da justiça na dependência da administração central ou local.

As excepções conduzirão à conclusão mais ou menos óbvia de que se não é possível adoptar o critério NUT, não há vantagem em alterar radicalmente o mapa existente e tudo tenderá a ficar mais ou menos na mesma. A não ser que prevaleçam aí os fundamentos do OPJ para a primeira opção que o “pacto” rejeitou: a circunscrição adaptada dos actuais círculos judiciais. Nesse caso, o efeito mimético, que sempre facilita as soluções na prática da vida das organizações, generalizará a mais casos o modelo “círculo judicial” — aquele que é mais conhecido e adaptado por força da experimentação consolidada. Teríamos então a falência do critério NUT: o que se afasta pela porta da frente, entrará pela janela das traseiras.

Por outro lado, a primeira das três vantagens (enunciadas pelo OPJ) da escala NUT é estranha às funções (instrumentais e políticas) dos Tribunais — a da maior articulação e consonância com as estratégias de desenvolvimento da Administração Central e Local. Como referiu, num texto pós-pacto, Paulo Castro Rangel, na organização do Estado a “*separação dos poderes sempre*

*postularia uma não coincidência entre as circunscrições administrativas e as circunscrições judiciais*⁴⁷. Esta é uma “vantagem” que realmente não é apreensível.

A terceira das vantagens enunciadas na escala NUT faz algum sentido para evitar, em alguns casos (não se vê que na maioria dos casos, como refere o OPJ), os estrangimentos de escala do círculo judicial, no que respeita à administração e gestão do sistema e à gestão dos fluxos de procura. Só que a gestão do sistema e a gestão dos fluxos de procura são variáveis da organização muito diferentes, circunscrição a circunscrição, e em alguns casos não concordantes em termos operacionais — por exemplo, é nas NUTS de maior densidade da procura (Lisboa e Porto) que é possível, com ganhos visíveis, interferir na dinâmica da procura através de medidas legislativas que alterem as regras da competência; mas a sua enorme dimensão não aconselha que a gestão dos tribunais seja efectuada por um centro de decisão que abranja a totalidade do território NUT, antes que o seja por várias unidades de proximidade de dimensão mais adequada.

Por tudo isto, compreendendo-se embora que a redefinição das circunscrições judiciais deva procurar uma escala maior do que a actual comarca, não está tecnicamente justificada, com a suficiência necessária, a opção pela escala NUT.

Por outro lado, o estudo do OPJ se contém uma exaustiva identificação da procura, nos tipos, caracterização, distribuição e titularização dos litígios, não procede à descrição da oferta, nem ao cruzamento dinâmico da oferta e da procura de modo a permitir extrair conclusões sedimentadas em projecções seguras sobre as alterações possíveis e desejáveis.

Mais do que isso, mas no âmbito da mesma fragilidade, o estudo não define do lado da oferta, da capacidade instalada, as cargas de serviço adequadas para cada juiz, para cada unidade jurisdicional. Ora este dado é essencial para o mapa judiciário, sob pena de não ser possível determinar com rigor quantos tribunais/unidades jurisdicionais é necessário criar⁴⁸.

Finalmente, o anúncio do alinhamento dos distritos judiciais pelas NUTS II, de maneira a haver um Tribunal da Relação em cada uma das regiões plano, não é, de todo em todo, fundamentado. Não só nenhum estudo técnico apoia tal solução, como não há nenhuma necessidade de fazer tal alinhamento. No território do Continente isso implicará a criação de um Tribunal da Relação no Algarve (para o Algarve) em puro desperdício de meios, tendo em conta o volume processual. Bem como um realinhamento nas competências territoriais das Relações existentes, em relação ao qual nenhuns dados, nem ninguém, reclamam tal feito.

⁴⁷ “*Em volta do chamado pacto para a justiça*”, in Boletim da Ordem dos Advogados, n.º 44.

⁴⁸ A omissão é agravada pelo facto da tipologia dos processos cíveis adoptada pelo OPJ no estudo anterior “*Os actos e os tempos dos juizes: contributos para a construção de indicadores da distribuição processual nos juízos cíveis*” não ser igual à do estudo aqui em discussão.

9. Em Março de 2007, foi divulgado estudo realizado pelo Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Coimbra (DEC-UC), a solicitação do Governo, no âmbito da preparação da reforma do mapa judiciário.

Se bem que neste estudo se tenha procurado produzir alguma investigação do lado da oferta, da capacidade instalada e mesmo introduzir alguma definição nas cargas de serviço adequadas, procurando um primeiro olhar para as infra-estruturas judiciárias, para a previsão da evolução demográfica, dos recursos humanos e dos processos pendentes, bem como das distâncias entre os vários lugares de cada circunscrição e das acessibilidades existentes e futuras (para 2015), a verdade é que o resultado final é decepcionante no que toca à obtenção de respostas ajustadas para dois objectivos que terão que justificar a reforma, qualquer que seja o seu formato final: o objectivo de maior cobertura territorial da oferta especializada e o objectivo de introduzir uma escala adequada para novos métodos na gestão dos tribunais.

A crítica a que o estudo mais se expõe tem a ver com a enorme rigidez das suas propostas de “fronteiras” para as competências territoriais dos vários tribunais. Quando se esperava mais flexibilidade numa ideia de reforma do mapa dos tribunais, um pouco como já vinha sugerido no estudo do OPJP, para evitar os constrangimentos de escala, no que respeita à especialização e à administração e gestão dos tribunais, que passaria pela agregação de NUTS, nos casos em que o volume da procura fosse baixo (casos de tribunais para o processamento da litigação de “massa”, família e menores, comércio, trabalho, instrução criminal e execuções, entre outros), o estudo não pondera em nenhuma situação aquela agregação de NUTS.

Propõe, para efeitos de criação de circunscrições, a desagregação de algumas NUTS III (Trás-os Montes, Minho-Lima, Grande Porto, Grande Lisboa e Algarve), mas nunca qualquer agregação. O resultado é a proposta de muitas NUTS no interior sem densidade processual ou de recursos para conceber tribunais especializados ou unidades de gestão de novo tipo. É o caso mais patente das NUTS do Pinhal Interior Sul, com apenas 3 juízes no quadro actual, ou Serra da Estrela, com apenas 4. Nessa proposta, o interior perde a possibilidade de vir a ganhar estruturas jurisdicionais especializadas. Um exemplo impressionante desse importante desvio ao que eram os apelos mais consensuais para a reforma (a especialização) pode encontrar-se no grave retrocesso na cobertura especializada da jurisdição laboral: quase metade do território do Continente deixaria de contar com a oferta especializada de tribunais do trabalho.

O estudo avança com propostas de alargamento da rede dos tribunais de família e menores e de juízos de execução que, em geral parecem bem apoiadas, mas se tivesse sido encarada para este efeito a agregação de NUTS ou a agregação de parcelas de NUTS conseguir-se-ia maior dimensão da rede e cobertura do país por oferta especializada.

Deste estudo do DEC-UC pode retirar-se conclusão preocupante: a de não só o suporte teórico e ideológico para a opção de reforma, na variante NUTS, não está sedimentado e devidamente justificado, como essa insuficiência é, por

si só, susceptível de induzir arquétipos rígidos que pela sua “sedutora” simplicidade podem ferir de morte soluções gradualistas e flexíveis mais apropriadas à evolução positiva do sistema de justiça. Abrindo a porta da frente à introdução das sempre perniciosas dúvidas sobre a existência das vantagens, na relação custo-benefício, um “vírus” geralmente demolidor para a vontade política de reformar. Ou seja, em lugar de se cuidar primeiro da vertente da organização e competência dos tribunais, corre-se o risco de passar imediatamente para o desenho do mapa que aquela vertente quer justificar e construir, queimando etapas, reformando do fim para o princípio e encontrando depois as dificuldades e bloqueios que à partida deviam estar resolvidos.

10. A arquitectura anunciada pelo “*pacto para a justiça*” não é clara numa questão fundamental para a implementação da reforma: não se percebe (ou seja, é indefinido mesmo para os pressupostos da ideia) se a criação de novas circunscrições judiciais de base, no critério de delimitação territorial NUTS III, tem em vista em primeira linha as alterações nas competências normativas dos tribunais ou, antes, as alterações na gestão dos meios humanos e materiais, com novos poderes para o juiz presidente.

Uma ou outra das prioridades tem (im)possibilidades diversas. Bem como a implementação das duas medidas ao mesmo tempo.

Dos 55 círculos judiciais no Continente, com problemáticas distintas, bem conhecidas por quem opera o território judiciário, passamos para 28 NUTS III, com maior dispersão geográfica e maior complexidade de concepção das soluções judiciais, para além de aumentar a complexidade da gestão de cada uma, sem que nesta área haja, sequer, experiência adquirida.

A cultura de gestão e administração dos tribunais é hoje uma cultura artesanal, tida como menor, plena de factores de paralisia e de “não-decisão”. A ponderação desta realidade deveria obrigar à antecipação da nova filosofia de gestão que servirá o planeamento e a maturação da plataforma orgânica das novas estruturas jurisdicionais. Esta deveria ser a prioridade.

Depois, o “pacto” também não clarifica como será executado no tempo o novo mapa. Um empreendimento como o proposto tem de ser objecto de experimentação inicial, em tempo suficiente para que consinta séria avaliação. As novas circunscrições escolhidas para essa experiência não poderão ser muitas, nem de dimensão muito elevada, na dispersão geográfica e no volume processual, sob pena de não se lograr o objectivo de recolha de ensinamentos.

A necessidade de experimentação levanta uma interrogação que o “pacto” não clarifica: durante os anos da transição, da experimentação e da avaliação, que remédio merecerão os tribunais que claramente se encontram hoje mal dimensionados e a necessitar de urgente reforço de meios (humanos e materiais)?

Finalmente, o “pacto” enuncia o modo como se fará a afectação dos juizes — a um único quadro central na circunscrição —, mas não esclarece como se fará a distribuição de processos por cada juiz: se através de uma

única central de distribuição, se através de várias centrais que atendam à proximidade geográfica dos litigantes das unidades jurisdicionais desconcentradas. Esta questão é importante, sobretudo para a designada (pelo OPJ) “*litigação nuclear*” de, digamos, “baixa intensidade” (acções cíveis menos complexas ou de menor valor e da criminalidade menos grave), a qual o OPJ propõe que esteja concentrada em várias secções do tribunal-sede a um nível mais localizado (concelhos ou agregações de concelhos). Várias “centrais de distribuição” para estes casos são aconselháveis, para a triagem dos processos em função da proximidade (evitando custos humanos e materiais de deslocação dos juízes ou da população chamada a tribunal), mas parecem “furar” a lógica da atribuição da competência normativa a um único “mega-tribunal”, para além de dificultarem a igualação de processos entre as unidades jurisdicionais efectivas, fazendo antever o recurso à perversa figura de “redistribuição”, tão utilizada hoje na jurisdição dos TAF (para compensar desequilíbrios das cargas de serviço), ferindo o princípio do juiz natural.

11. A construção do mapa judiciário enfrenta, numa síntese prática, cinco desafios e cinco problemas.

Os desafios são os da racionalização da oferta judiciária, o do equilíbrio na distribuição processual por cada unidade jurisdicional, o da especialização, o da gestão dedicada, local, flexível, profissional e responsável da circunscrição judicial e, ligada às restantes, o do novo papel do juiz-presidente e do CSM.

Os problemas são os da (re)afectação dos equipamentos judiciários, o do modo de concretizar a distribuição dos processos, o da mobilidade racional dos juízes, o da gestão e dos poderes do juiz-presidente e o do acesso à justiça e da proximidade das populações.

Os desafios correspondem aos apelos nos últimos anos lançados por quem tem reflectido estas matérias dentro do território judiciário. Algumas das reflexões foram iluminadas pelo acompanhamento da reforma dos tribunais administrativos e fiscais, em 2002, e que importa lembrar. Na reforma dos TAF houve experiências que estão longe de estar concluídas e avaliadas, designadamente na gestão e no uso das novas tecnologias. Não é difícil, contudo, perceber que essa reforma inspirará o que se pretende construir. Desde a adopção de uma orgânica que privilegia a concentração dos tribunais, com grandes áreas territoriais de jurisdição (ainda em Fevereiro deste ano foi apresentada proposta de fusão entre o TAF de Loures e o TAF de Lisboa), cujo desdobraimento, em local diferente da sede, pode ser rapidamente determinado por portaria do Ministro da Justiça até à adopção do conceito de “lugares” para preenchimento do quadro dos juízes, passando pela nova filosofia de gestão com a figura do juiz presidente, dotado de novos e importantes poderes, a experiência desta reforma indica que ela servirá a reforma do mapa e orgânica dos tribunais judiciais.

Importa, contudo, notar que a reforma dos TAF foi empreendida numa “lógica expansiva” (com mais tribunais e melhoria da rede), ao contrário do que

sucedirá nos tribunais judiciais, onde o movimento de concentração obrigará a uma “lógica de contracção” (justificada em muitos casos). Ali, na expansão (e também porque o número de juizes é relativamente pequeno — 124 juizes nos quadros dos TAF), a reforma era facilitada por isso mesmo. Nos tribunais judiciais, a contracção (concentração) gerará dificuldades, sendo certo que, ao mesmo tempo que ocorrer, ter-se-á, num movimento contraditório, de expandir a capacidade de oferta, com mais meios humanos (hoje insuficientes, mesmo com maior racionalização), para que tudo venha a correr o melhor possível para os objectivos pretendidos.

A racionalização da oferta é essencial e implica extinguir unidades jurisdicionais onde não se justificam e criar outras onde são necessárias. Implica distribuir os meios de forma mais adequada a conseguir ganhos na resposta à procura. Contudo, o processo de racionalização não pode ignorar, no seu arranque e desenvolvimento, a necessidade de reforço de meios humanos e materiais de modo a evitar rupturas geradoras de novos problemas. Não pode ser estritamente economicista, feito para poupar. É necessário investir primeiro para depois conseguir ganhos, quer na qualidade, quer na diminuição dos custos.

Ligado a esse objectivo de racionalização, mas também a progressos na qualidade das respostas judiciais, importa alcançar o objectivo de equilibrar a distribuição de processos por juiz, de forma a que se eliminem cargas excessivas, indutoras de lógicas negativas (para a qualidade) de “produtivismo”, de paralisia (bloqueamentos por “engarrafamento” dos fluxos processuais) e de quebra nos níveis uniformes de responsabilização (não é fácil mantê-los quando há disfunções pela sobrecarga de trabalho). Esse objectivo terá, de uma vez por todas, de integrar a definição das cargas adequadas para cada juiz, em função das variáveis conhecidas neste campo de gestão dos recursos humanos. Na generalidade dos territórios “NUT” encontramos tribunais com distribuições consideradas elevadas. O reajustamento deverá, em primeira linha, tentar corrigir essas anomalias, para que seja credível e eficaz.

Também ligado aos objectivos da racionalização e da qualidade, surge o desafio da especialização. A especialização corresponde ao desejo maioritário dos juizes, expresso no debate conhecido. As vantagens apontadas estão sobretudo na maior capacidade que se adquire na organização do tempo e dos processos (pelo aumento da similitude), menor dispersão na actividade de estudo e tratamento dos casos e maior aproveitamento da experiência acumulada nas áreas jurisdicionais de maior gosto e melhor formação, da parte de cada profissional nas unidades especializadas. Por outro lado, facilita a gestão dos tribunais. Permite de forma mais nítida estabelecer indicadores do serviço adequado para cada juiz e, em função deles, igualar as cargas de trabalho, responsabilizar e avaliar de forma mais justa e eficaz. Permite mais facilmente identificar falhas no funcionamento dos tribunais e decidir os meios de correcção ou os meios suplementares de apoio para normalizar o serviço. O aumento da escala territorial e “processual”, a adoptar-se uma circunscrição

judicial maior, facilita e sugere a possibilidade de introduzir generalizadamente a componente de especialização.

Estes movimentos exigem a introdução de novo modelo de gestão, acentuando a discussão e formulação de objectivos, a planificação, a monitorização e a responsabilização, que convoca um outro tipo de liderança na organização do poder judicial. As estruturas que a enquadrarem terão de ser as do juiz-presidente e as do CSM, as únicas compatíveis com a separação de poderes e com a independência dos tribunais. Terão de ter um novo papel, quer na articulação com os juízes, quer no controlo de todos os recursos afectos aos tribunais, quer ao nível dos funcionários de justiça, quer ao nível dos recursos logísticos e orçamentais.

A construção do mapa judiciário não deixará de esbarrar com os problemas que acima identificámos e que obrigam a um adequado esforço de ponderação.

A (re)afecção dos equipamentos judiciários é um dos principais problemas. A dispersão da rede de instalações afectas aos tribunais, que não pode razoavelmente ser suprimida e substituída (só uma megalomania, não apoiada pela situação financeira do Estado, o podia conceber) é inimiga da concentração da logística. A lógica de concentração de tribunais vai colidir com a escassez de instalações preparadas, o que compromete o exercício de funções em condições mínimas de dignidade, inviabilizando melhor produtividade. Resultará daqui que, muito embora no âmbito de uma circunscrição maior, as unidades jurisdicionais, especializadas ou não, tenderão a manter a dispersão ajustada à rede de instalações actual.

Essa dispersão terá de consentir, então, a existência, não de uma única, mas de várias centrais de distribuição na área das novas circunscrições judiciais concentradas.

Por outro lado, a racionalização não pode descurar a vertente de afirmação da soberania do Estado, de que os tribunais são um dos poderes, uma função política e simbólica que potencia a paz e a segurança sociais. Não pode, por isso, numa operação de engenharia a frio, ignorar a envolvimento de proximidade, a cobertura de todo o território e de todas as populações (com o direito constitucional de acesso efectivo à justiça). Por isso mesmo, a dispersão dos actuais espaços afectos à justiça pode e deve ser utilizada com uma vantagem, minimizando aquilo que nela constitui um problema para os objectivos do programa de concentração.

Outro dos problemas é o da mobilidade dos juízes. Se bem que a mobilidade racional dos juízes seja dado adquirido em muitos casos de exercício de funções (juízes de círculo, juízes de turno), a generalização das deslocações a espaços afectos à justiça distantes do local onde estão sedeados gerará a perda de muitas horas de trabalho, com reflexos bem calculáveis na produtividade do serviço (sobretudo para aqueles juízes que, para além da actividade de julgamento, têm a da preparação dos processos). A experiência dos últimos anos no exercício de funções em comarcas agregadas, por força de Portaria Ministerial ou de despacho de acumulação

do CSM, pode servir de demonstração dos danos numa itinerância sistémica⁴⁹.

12. As questões ligadas à gestão e aos novos papéis do juiz-presidente e do CSM merecem bem tratamento específico, pois são angulares no edifício orgânico a construir. Constituem ao mesmo tempo desafio e problema. Desafio porque aí reside o principal factor de modernidade e de esperança. Problema porque há nós paralisantes a desatar e que se prendem com a definição das áreas em que os poderes do Estado podem e devem intervir nos tribunais, e fazê-lo sem embaraçar o fio noutros nós bem dispensáveis.

No sistema judicial não há qualquer actividade concertada que garanta a introdução de objectivos de qualidade ou quantidade e, muito menos, de discussão estratégica ou de planeamento para os alcançar. A actividade acaba por ser avaliada, não em função de objectivos (que convocam planeamento e meios), mas por obsoletos sistemas de vigilância, próprios das burocracias, como são hoje as inspecções na área do judiciário e a avaliação estatística (instrumentos formais, incapazes de gerarem inovação na organização).

Muitas das formas organizativas cristalizadas nos tribunais radicam no modelo de organização constitucional da administração da justiça. Nos tribunais há que distinguir a função da administração da justiça, propriamente dita, da função da administração da organização. Aquela compete, em exclusividade, aos juízes, no quadro da separação de poderes e da independência. Na segunda interfere o Governo, órgão superior da administração pública. Numa área do Estado tão sensível como esta, os poderes empatam-se. As ambiguidades, que têm a sua deriva no tribunal, carregam na origem conflitos de competência, em matérias como a gestão orçamental, a gestão de pessoal, de aprovisionamento e do património. Um quadro paralisante onde é difícil des-cortinar a quem cabe decidir.

Ao juiz presidente, nos tribunais de 1.^a instância, está hoje reservada uma etérea e vazia actividade de direcção do tribunal. Não é motivado, nem responsabilizado para exercer a actividade de direcção e, portanto, por via de regra não o faz.

Mas a revisão do estatuto dos juízes presidentes necessita de clareza e discernimento quanto ao impacto do modelo. Não se pode aceitar um qualquer modelo de gestão dos tribunais que isole os juízes das responsabilidades de supervisão, coordenação ou fiscalização, quer quanto a cada um dos órgãos de *per sí*, como ao conjunto da organização judicial⁵⁰.

⁴⁹ Já Alberto dos Reis, *op. cit.*, a pp. 239-240, fazia notar as desvantagens dos tribunais ambulantes, dizendo que, entre outros inconvenientes, importaria ponderar que “o juiz quanto mais se move, menos trabalha”.

⁵⁰ Parece partir dessa visão demasiado gestionária, Santos Pastor, 2003, “*Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia: ¿Mito o realidad?*”, *Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Principales tendencias de la última década y*

Várias concepções são possíveis neste campo, como veio a ser patente no debate norte-americano sobre o papel do “administrador judicial” no seio do tribunal e do seu estatuto em confronto com o do juiz⁵¹, ilustrado no esquema seguinte:

A administração do tribunal e o seu estatuto (concepções no debate norte-americano)	
A concepção do “ alter ego ”	O juiz responsável assume-se como a primeira pessoa responsável pela gestão administrativa, sendo este juiz que escolherá como administrador um jurista que disponha de formação em gestão
A concepção do “ especialista ”	Na decorrência do princípio da especialização das tarefas, o juiz deve dedicar-se inteiramente ao trabalho jurisdicional, estando as tarefas administrativas reservadas para o profissional especializado nas matérias de administração e gestão, para as quais recebeu formação: o presidente do tribunal delega em ampla medida a actividade de gestão e administração do tribunal nesse administrador, limitando-se a produzir alguma directriz e a garantir uma supervisão geral
A concepção do “ juiz-administrador ”	Os juízes só podem ser administrados por um juiz, já que só este se encontra em condições de desenvolver eficazmente a sua missão perante os seus pares, com o grau de aceitação indispensável

Importa, pois, definir um “estatuto jurídico do juiz presidente”, de forma a tornar claro o papel do presidente, no novo modelo, como importante interlocutor responsável e responsabilizável, enquanto líder do tribunal. Num plano de desconcentração administrativa será adequado prever o conjunto de competências atribuídas hoje a figuras dispersas, nas áreas de gestão dos recursos humanos, patrimoniais e financeiros, como competências do tribunal enquanto unidade de organização e da sua direcção. Num quadro de autonomia administrativa. Nesse quadro, a direcção do juiz presidente deverá ser exercida na fórmula clara já utilizada no ETAF de efectiva “direcção do tribunal, superintendência dos seus serviços, assegurando o seu funcionamento normal emitindo as ordens de serviço que tenha por necessárias”. O administrador ou o secretário judicial assumirão funções sob a direcção única do presidente.

hacia donde vamos, Quito: Banco Interamericano para el Desarrollo, pp. 9-10, disponível em <http://www.iadb.org/sds/doc/SGC-Panel-III-ES.pdf>.

⁵¹ Schweizerische Parlament, 2001, *Gestione moderna della giustizia — Rapporto all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati*, Berna: Servizi del Parlamento (Organo parlamentari di controllo dell'amministrazione), <http://www.parlament.ch/i/ko-au-pvk-justizmanagement>, a p. 14. Consulte-se, também assim, David J. Saari, 1982, *American Court Management: Theories and Practices*, Westport: Connecticut Quorum Books; e Alexander B. Aikman, 2007, *The Art and Practice of Court Administration*, Boca Raton / London / New York: CRC Press, pp. 124-40.

O caminho, nos tribunais da 1.^a instância, poderá evoluir copiando formas de actuação já assumidas na prática dos presidentes dos tribunais superiores e previstas na nova legislação dos TAF, como sejam a tomada de decisões administrativas (que devem estar claramente reservadas ao poder judicial, sem interferência governamental, ou sejam, o CSM e juízes-presidentes) em matéria de distribuição de processos e gestão dos juízes, no respeito pelo princípio do juiz natural.

Como foi apontado em 2001 pelo Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (CCJE) junto do Conselho da Europa, os juízes têm de ser responsáveis por todas as decisões administrativas que possam afectar directamente o desempenho das funções dos tribunais, devendo para tal receber formação e beneficiar do suporte burocrático que os habilite a assumir essas funções⁵².

A preparação dos juízes-presidentes para as tarefas de gestão deve ser assumida de forma sistemática e integrada. Não pode ser olhada como forma de reduzir custos. A liderança que assumirem tem de cumprir os objectivos do serviço de qualidade, tem de ser capaz de definir o papel e a missão do tribunal, definir e personificar os objectivos e a estratégia, motivar os demais agentes do tribunal e as parcerias externas, resolver conflitos internos, exercer autoridade e influência bastantes, tornar o ambiente de serviço amigável para os que trabalham no tribunal e para todos os utentes. Tem de ser capaz de medir os resultados, detectar as falhas e progredir com o planeamento de novas soluções, sempre, contudo, sem comprometer a independência dos outros juízes no exercício das funções jurisdicionais.

No novo modelo, o Conselho Superior da Magistratura terá inevitavelmente de delegar competências nos juízes-presidentes e terá de informar-se sobre a sua actividade, ligando-se a ela. Os juízes-presidentes formarão uma nova e importante rede de acção e de informação no sistema judicial.

Concluindo, importa deixar a nota que a designação de “**construção de um novo mapa judiciário**” faz todo o sentido, no reflexo de um esforço continuado e prolongado que tem raiz nas experiências e na vontade do passado, no quadro de um dinamismo acrescido e responsável para a implementação de mudanças na justiça portuguesa. Contudo, os factores de concepção, mobilização e gestão da mudança não podem prescindir do debate e, por esse caminho, da obtenção de uma visão colectiva esclarecida e determinada.

⁵² Assim, na Opinião n.º 2 (2001) sobre o financiamento e a gestão dos Tribunais com referência à eficiência da justiça e ao artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, consultável em [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2001\)OP2&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2001)OP2&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3).