

O MAPA JUDICIÁRIO OU OS NOVOS CAMINHOS DA JUSTIÇA PORTUGUESA

ROGÉRIO ALVES

A lentidão constitui o grande problema do sistema judicial português. A actual organização judiciária tem uma quota-parte essencial de responsabilidade nos atrasos da justiça, reunindo um reconfortante e singular consenso a necessidade de Revisão do Mapa Judiciário. A proposta conhecida merece acordo designadamente quanto à manutenção de um Supremo Tribunal de Justiça para o conjunto do território nacional e no que concerne à extinção das comarcas, com a criação das circunscrições judiciais. Considera-se bizarra a extinção do recente Tribunal da Relação de Guimarães, substituído pelo de Faro, cujo movimento processual, eventualmente, o não justificará. Adverte-se para uma desejável unificação das jurisdições comum e administrativa e ainda para a possível futura discordância quanto à colocação dos tribunais sede e, sobretudo, das novas casas de justiça. Sustenta-se que a reforma da justiça será feita com o mapa mas não pelo mapa. Assim, o sucesso desejado depende de condicionantes várias como a simplificação das leis processuais, verdadeiro imperativo nacional, da formação e especialização de magistrados, da dotação de meios auxiliares capazes e de uma boa gestão dos tribunais, tudo isto a par da necessidade de estruturar um sistema de acesso ao direito em que prepondere a informação e consulta jurídicas. O novo mapa judiciário deve resultar de um debate alargado em que todos participem e que a todos responsabilize.

Quando se fala em territorialização da justiça, evoca-se, imediatamente, o problema da Revisão do Mapa Judiciário. Acolhida pelo programa do governo e contemplada no famoso acordo político-parlamentar para a reforma da justiça, em termos que aqui se dão por integralmente reproduzidos, esta medida tem merecido um reconfortante e singular consenso. Reconfortante e singular, sublinho-o, tanto mais quanto se sabe ser o consenso algo que, regra geral, se não obtém quase em relação a nada e muito menos quando se preparam medidas de fundo neste flagelado sector da vida nacional. Aqui, todavia, ninguém ousa erguer-se em defesa do chamado “status quo”, ou, melhor dito, e para não gastar latim, ninguém se bate pelo infeliz mapa em vigor. Sinais dos tempos e, sobretudo, sinal claro do descontentamento que grassa com o funcionamento do sistema, tido, e bem, como inadequado às exigências do presente. Um descontentamento que intersecta os cidadãos, as empresas e todos os que operam profissionalmente no e com o sistema judicial. Um descontentamento justo, legítimo e compreensível, que congrega uma férrea vontade de mudança. Logrou-se assim um excelente ponto de partida para a reforma. Pode ela avançar sem o usual zumbido dos velhos do Restelo e, de igual sorte (porque de sorte se trata), sem o atrito que estes promovem com o seu incorrigível imobilismo e carácter timorato que tudo atrofia.

O nascimento da reforma ocorre sob os melhores auspícios. Vale a pena pensar um pouco sobre as razões de fundo que geram uma tão original unanimidade, capaz até de unir, com papel passado, o governo e o principal partido da oposição, proeza antes nunca alcançada numa alteração com o fôlego da vertente. Tais razões reconduzem-se, ao fim e ao cabo, a uma verdade fundamental: O atribuir-se à actual organização judiciária uma quota parte essencial da responsabilidade nos atrasos da justiça, mormente pela disfunção que gera entre a oferta e a procura. Tenho, aliás, bem claro para mim que o principal problema da justiça portuguesa é a sua lentidão. Sei que esta afirmação não é pacífica, mas, do meu ponto de vista, não oferece dúvidas. No confronto entre a quantidade e a qualidade, é a primeira que surge como claramente deficitária. Utilizando uma expressão futebolística, poderíamos dizer que a justiça portuguesa não consegue meter a técnica na velocidade. Sem prejuízo da critica que sempre se pode fazer à jurisprudência nas suas concretas decisões, a verdade é que, na maioria dos casos, a sensação que existe num largo espectro da população nacional é a da que o problema não reside aí, no direito substantivo e na justeza do decidido, mas antes no labiríntico e penoso caminho que conduz à sentença. Bem sei que a velocidade, o ritmo, a capacidade de resposta célere às aspirações formuladas, não é, só por si, um valor absoluto. Muito longe disso. Mal seria que se sacrificassem as garantias dos cidadãos, o contraditório, os recursos ou o rigor da prova, em prol da obtenção de médias de produtividade arvoradas a objectivo sacrossanto. Infelizmente, diga-se a talhe de foice, por vezes esta tentação surge e manifesta-se nas várias diversas formas. Mas, por ora, não me prenderei aqui, para não me afastar da consideração básica em que me movimentava e à qual regresso.

O grande problema do sistema judicial português, e o dos seus sistemas conexos, nomeadamente a investigação criminal, é a sua lentidão. Lentidão que, por si só, arrasta um sem número de lesões às pessoas e às empresas, infligidas aos seus direitos pessoais, morais e patrimoniais e insufla um descrédito acentuado e amplamente disseminado entre a população nacional. Há em Portugal um fosso gritante entre a pressão da procura e a capacidade e celeridade da oferta. E esse fosso é tanto mais evidente nas zonas em que a procura é maior e onde a capacidade instalada se revela, por vezes de forma confrangedora, insuficiente. Não se trata de um problema exclusivamente português. No volume II (Conclusões e Proposta de Reforma) do estudo designado por “A Geografia da Justiça — Para um Novo Mapa Judiciário” o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa narra, de forma sintética, o que outros países se tem feito e tentado fazer nesta matéria (ver págs. 3 a 13). Normal será que também ocorra em Portugal. Como se refere no estudo citado *“hoje, é consensualmente reconhecido que o mapa judiciário não acompanhou as dinâmicas territoriais da população e dos sectores económicos, apresentando uma clara inadequação à realidade económica e social do país, cujos principais pólos de desenvolvimento se concentram nas regiões de Lisboa e Porto e no litoral e Norte da Península de Setúbal. Numa perspectiva territorial, seja demográfica, empresarial ou de serviços, podemos considerar três áreas em franca expansão: Litoral a Norte da Península de Setúbal; Região Centro: Coimbra, Aveiro, Leiria e Viseu; e o Litoral Algarvio. Em todo o territórios”*

centros urbanos de média dimensão têm ganho novas expressões, seja por novas funcionalidades, pela propagação da influência de grandes centros urbanos, ou pela capacidade de actores políticos locais/regionais/nacionais apostarem no estímulo desse centros urbano.” (cfr. págs. 17 e 18). O mapa judiciário está anquilosado, desfasado e carecido de mudança. Todos os estudos e projecções o asseveraram, e, por isso, ninguém se bate pela sua manutenção.

A expectativa que está criada em redor da anunciada reforma, consiste, basicamente, na esperança de que, com ela, o judiciário, aqui tomado em sentido lato, possa melhorar a sua prestação, quer em qualidade, quer, sobretudo, em celeridade. Mas será legítima esta expectativa? Convém para já, e para que não fiquem dúvidas, salientar que a Ordem dos Advogados apoia a revisão do mapa judiciário, estribando-se, genericamente, nos diagnósticos elaborado, enunciados e quantificados nos estudos conhecidos. E baseando-se, como não poderia deixar de ser, no que, com propriedade, se pode designar pelo saber de experiências feito. A advocacia conhece bem, atrevo-me mesmo a dizer, como ninguém, todos os problemas de todas as instâncias, em todas as jurisdições e em todo o país. Conhece as comarcas lentas, aquelas onde ser réu ou executado é um privilégio, como conhece as aspirações e as frustrações das pessoas e das empresas, os ónus das deslocações e o gravame das despesas, seja para as partes seja para as testemunhas e outros intervenientes e, por força deste convívio com a realidade, reconhece o imperativo da mudança. Por isso vamos a ela.

Havia ficado pendente a questão: Será legítimo que se depositem esperanças na revisão do mapa judiciário? Antecipando a resposta, creio, sem ceder ao optimismo de que sou por vezes acusado, poder dizer que sim. Mas um sim condicional, porque condicionado a diversas variáveis, que vão para além, muito para além mesmo, da nova fisionomia territorial a implantar. Desses condições falarei mais adiante. Para já, cabe assinalar a importância da divulgação da Proposta de Revisão do Mapa Judiciário, tornada pública em Março de 2007, da autoria do Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Coimbra. Esta proposta carreou consigo uma enorme vantagem, que foi a de transformar uma discussão conceptual, numa discussão concreta. Da fase gozosa passou-se para uma fase mais dolorosa. Entendo por fase gozosa aquela na qual toda a gente se congrega em torno de verdades inatacáveis: que é necessária uma nova distribuição territorial, uma optimização dos meios e os recursos, a introdução de um novo modelo na gestão dos tribunais, ou seja, todas aquelas verdades com as quais é quase impossível discordar. Bem diferente é a fase dolorosa, aquela na qual, em concreto, e colocando os nomes às coisas, se diz o que, em cumprimentos dos magníficos propósitos da fase anterior, se vai efectivamente fazer. Quais os tribunais que se suprimem, quais os que se criam, onde se suprimem e onde se criam, porque se suprimem e porque se criam. O estudo em causa permite sair da fase das generalidades, para se entrar na fase das especialidades. Naturalmente que não cabe neste pequeno texto uma critica a todas as situações pontuais versadas. Mas já se podem adiantar alguns aspectos desencadeados pela divulgação respectiva.

Por um lado para manifestar acordo à opção genérica adoptada, que já constava do acordo parlamentar para a justiça, a saber: Em primeiro lugar a

manutenção de um Supremo Tribunal de Justiça para o conjunto do território nacional, embora se não considere fundamental que este tenha a sua sede em Lisboa. Depois o alinhamento dos distritos judiciais pelas NUTS II, colocando um Tribunal da Relação em cada uma das regiões plano, sem embargo de dois aspectos bizarros que esta alteração vai comportar, que são a extinção de um tribunal de relação com pouco mais de cinco anos de vida (Guimarães) e a criação de um novo tribunal da relação onde o movimento, eventualmente, o não justificará (Faro). Por último a extinção das comarcas e a criação de circunscrições, em cujas sedes, obrigatoriamente, se instalarão tribunais, e que resultarão, como regra, da agregação de comarcas. Esta matriz parece adequada à nova realidade social portuguesa e parece afeiçoar-se, também, às perspectivas de evolução previstas.

O acordo aqui prestado não invalida duas advertências. A primeira de cariz mais pessoal: tenho defendido a desnecessidade, ou melhor, a falta de justificação para a existência de duas jurisdições distintas, a comum e a administrativa, propendendo, por razões várias, para a sua unificação. Ainda não será desta que se procede a essa unificação e lamento que assim seja. Mas não vale a pena consumir aqui tempo com um assunto por ora congelado. A segunda para sublinhar que, enquanto se aceite, de forma geral, a nova formatação proposta, assente no binómio circunscrições e distritos, encimados por um tribunal supremo com jurisdição em todo o país, isso não significa, obviamente, que se concorde com a nova colocação dos tribunais sede, quer, sobretudo, com a dos novos juízos de proximidade e das casas de justiça. Nalguns casos existem mesmo soluções que são visivelmente erradas. Mas isso fica para o debate na especialidade que agora terá lugar.

Com efeito abre-se, aqui e agora, um debate na especialidade, viabilizado pela circunstância de, a fazer fé no estudo, o novo mapa judiciário estar pensado para entrar em vigor dentro de 8 anos, ou seja, em 2015. Uma tal dilação confere o período necessário a que todas e cada uma das soluções sejam devidamente ponderadas, criticadas e aferidas, antes de serem consumadas. Também por aqui esta reforma vê acrescida a sua possibilidade de êxito. É que tem o necessário tempo de reflexão conjunta e integrada. Assim se aproveite esta “*vacatio*” para, de forma detalhada, se sopesarem e corrigirem as propostas de instalação e extinção de tribunais, bem como as diversas valências que irão ter, tendo em conta o conceito adoptada para definir os que serão de circunscrição e os de proximidade.

A Ordem dos Advogados está mobilizada, em todo o país, para colaborar nesta prova de aferição, e apresentar, em tempo, desde que o tempo lhe seja dado, uma opinião integral, cobrindo, de forma integrada e articulada, todo o território nacional. Esse esforço já se iniciou nos conselhos distritais e nas delegações, particularmente no que diz respeito às regiões piloto que visam ser implementadas num mais breve prazo. Já referi como seria impossível e ocioso sequer tentar um esforço de levantamento deste trabalho. Mas está a ser feito um levantamento em funções dos índices de litigância, das redes viárias ao dispor das populações, da malha urbana, industrial e rural, sempre partindo da experiência adquirida. Numa recente reunião das 22 delegações de Lisboa, o mapa judiciário foi já objecto de apresentação e debate, sugerindo-se algumas alterações ao formato das NUTS III relativas à Península de Setúbal, Grande Lisboa, Sintra, Loures e Oeiras, que

têm a ver, nomeadamente, embora não exclusivamente, com a instalação prevista de tribunais do trabalho e de família e menores. Crê-se que a previsível diminuição das acções executivas, deve encorajar mais e mais a especialização de tribunais, sem os afastar excessivamente de algumas áreas determinadas. Isto é muito mais foi dito nessa reunião, e todas as propostas estão a ser objecto de escrutínio. A seu tempo todo este trabalho será concluído, publicado e publicitado.

Acresce que a própria estrutura da Ordem terá de ser alterada, em função da nova configuração do mapa judiciário, o que mais reforça o empenhamento e o entusiasmo com que nos envolvemos neste debate. Para tanto está em discussão um projecto de reforma dos nossos Estatutos. O que se espera do poder político, nomeadamente do governo, é que conceda o tempo necessário à efectiva conclusão dos vários contributos e a sua audição atenta, mais justificada ainda num “dossier” tão crucial quanto este.

Já se sabe que existirão resistências, algumas até de carácter puramente político, sobretudo nos casos de encerramento de tribunais. Resistências que virão de autarcas e não só. Já se sabe que se corre o risco de, para algumas pessoas, a justiça ficar longe de mais, o que tem, por todas as razões, de ser evitado. O que mais reforça a necessidade de um debate sereno, alargado e pedagógico, que não só traga todos à participação, mas que a todos também responsabilize mais. Antes tive ocasião de referir que o sucesso do novo mapa judiciário não se prende com a mera alteração de nomes e estruturas. É que se é verdade que o próprio mapa é uma grande equação com várias incógnitas, também não é menos verdade que ele está, em si mesmo, dependente do sucesso na implementação de outras medidas absolutamente cruciais, sem as quais se pode tornar num mero paliativo, incapaz de resolver a afamada crise da justiça.

Nada do que estou a dizer é novo ou desconhecido. Mas o que me parece é que, muitas vezes, a diagnósticos certeiros não correspondem medidas acertadas, nem os necessários investimentos. Há o risco de que o novo mapa judiciário se esgote numa rearrumação geográfica, quantitativa no que toca ao número de tribunais e de mera terminologia nas designações respectivas. Será exagerada esta previsão? Porventura não. O histórico nem sempre é encorajador. Veja-se o que aconteceu com a reforma da acção executiva, atirada para a frente sem que os meios estivessem garantidos, ou com a lei do acesso ao direito, que, quase três anos depois da sua publicação, continua, em parte, por regulamentar. Muito mais do que no número de tribunais que se criam ou extinguem, muito mais do que na alteração terminológica adoptada, muito mais do que na introdução inovadora das Casas da Justiça, que inauguram o estilo de “front office” ao serviço de determinadas povoações, a reforma consistirá no sucesso de aspectos periféricos, que eu diria mesmo estarem fora do mapa, mas que não podem ser excluídos do mapa essencial das preocupações. A reforma será feita com o mapa, mas não pelo mapa. Parece-me ser essencial enfatizar este aspecto, para que se não crie um optimismo precipitado, como o que, em certos momentos, foi gerado pela simples assinatura do invocado acordo político-partidário para a justiça. O novo mapa judiciário será, mais do que qualquer outra coisa, uma condição de sucesso da reforma, um invólucro na qual ela poderá medrar, muito mais do que a reforma

em si mesma. Essa, repito, será garantida pela conjugação de fenómenos extrínsecos, alguns mais viabilizados pelo mapa, e que, sem ele, dificilmente singrarão, e outros que nem por isso. No estudo sobre a Geografia da Justiça que já antes citei, esta preocupação vem espelhada no trecho seguinte: “*Todos os participantes concordaram com a ideia de que uma reforma do mapa judiciário não pode ser feita de forma isolada, devendo ser integrada numa agenda mais vasta de reforma que deve ter em vista melhorar a eficiência e a qualidade da administração da justiça. Nesse sentido, a reforma do mapa judiciário dever-se-ia articular com outras reformas do sistema judicial, designadamente com reformar processuais, reformas no sentido da modernização e organização dos tribunais e reformas que impliquem um forte investimento na formação dos operadores judiciais*” Cfr. pág. 26.

De forma muito tópica, enunciaria então agora quais as condicionantes desse esperado sucesso. Começaria pelo verdadeiro imperativo nacional que constitui o imperativo de simplificação das leis processuais. Num país com um relativamente elevado número de pendências, conforme os dados do CEPEJ e os dos próprios estudos aqui citados, continuamos a ter uma lei processual, civil, penal e laboral, que acolhe, benevolente, ritos inúteis e alberga, sem necessidade, significativas perdas de tempo em cada processo e em cada acto de cada processo, sem qualquer justificação plausível, que não seja a incapacidade reformista do legislador. Este labirinto processual compromete qualquer reforma, e, além do mais, gera um efeito da maior perversidade, que consiste em criar uma tentação de cortar no essencial do contraditório e das garantias (vide o caso dos recursos), que é, exactamente, onde não se deveria cortar. Não cabe aqui explicitar o que fazer, de modo a promover uma espécie de Vaticano II no ritual processual. Mas hoje já ninguém duvida da urgência em implementar a oralidade, em abolir formalidades inúteis e em reforçar o princípio, aliás já consagrado, da adequação do processo à sua lídima finalidade. Neste quadro, será de implementar, como aliás o acordo político-partidário também estipula, a gravação em registo áudio e vídeo das audiências, permitindo a captação adequada da prova produzida, e repelindo anormalidades como a das transcrições, as quais, visando assegurar um efectivo recurso em matéria de facto, como a lei e a qualidade da justiça impõem, acabaram, por força da sua inoperância, elevados custos e demoras associadas, por gerar uma enorme animosidade, muito do agrado de quem vê nos recursos um alvo a abater.

A par da simplificação processual, deve assegurar-se a especialização dos magistrados, aqui se incluindo, como é óbvio, juízes e procuradores. Um tribunal de competência especializada é, acima de tudo, um tribunal onde os magistrados são, eles próprios, especializados. Isto vale para os tribunais de família e menores, de comércio, de trabalho, de instrução criminal ou qualquer outro. A par de uma aposta decidida na formação inicial e contínua é necessário assegurar que, no decurso da sua carreira, os magistrados não serão prejudicados pela especialização que abracem, nomeadamente no que diz respeito à sua progressão na carreira. Não se justifica que juízos que se querem especializados sejam juízos de passagem, que não fixem e incentivem a manutenção dos seus titulares em funções. Também aqui os propósitos do mapa judiciário poderão ser comprometidos, nomeadamente a pretendida concentração, se a especialização não

compensar, não singrar e continuar subordinada a movimentos e colocações com o seu quê de aleatório.

A par da especialização dos magistrados, têm de ser garantidos sistemas de apoio à actividade dos tribunais. Não há reforma que resista à espera de meses e, por vezes, anos por um exame à caligrafia, a um documento, à personalidade ou a um qualquer elemento físico. Não há julgamento ou investigação de qualidade que resistam à falta de perícias técnicas capazes nos vários domínios em que são convocadas para a boa decisão. A complexidade das matérias submetidas a juízo reclama o apetrechamento do sistema com todos estes meios auxiliares.

Junta-se a estes factores (simplificação processual, formação e especialização de magistrados, e dotação de meios auxiliares capazes) a necessária boa gestão dos tribunais. Nesta parte refira-se que não se encontram ainda cabalmente definidos os papéis do juiz presidente do tribunal de circunscrição, bem como o do gestor judicial. Parecem ser de incluir aqui matérias tão diversas como a utilização dos espaços físicos do tribunal, a organização concomitante das agendas, a gestão de recursos humanos, e o aprovisionamento das necessidades de funcionamento. Este debate é urgente, de modo a que, também aqui, nos afastemos de uma discussão algo conceptual que temos vindo a manter, e consigamos começar a obrigar o que, de facto, pode mudar com a alteração da estrutura de gestão. Há um acolhimento favorável às ideias avançadas, mas que se prende mais com a reprovação generalizada do sistema actual, do que com o conhecimento preciso do que se anuncia para o substituir. Mais. Aqui se discute também a articulação dos poderes do presidente do tribunal (e do gestor?) com os oficiais de justiça, matéria que merece uma reflexão aprofundada, e que não pode prescindir da participação dos representantes respectivos. Mais a mais, também aos oficiais de justiça deve ser ministrada a formação adequada, tendo em vista, nomeadamente, a aposta na utilização de meios electrónicos. Esta aposta não pode ser apenas gizada no papel, antes tendo de ser sustentada no terreno, com equipamentos e formação adequados.

Depois, há que fazer uma avaliação do papel reservado aos meios alternativos de resolução de litígios, sejam eles os julgados de paz, sejam eles sistemas de mediação e arbitragem. Não existe da parte da Ordem dos Advogados nenhuma rejeição de princípio à utilização destes meios. O que existe, isso sim, é um combate à rejeição que, nesses meios, se parece, por vezes, querer fazer dos advogados. Como tenho dito e repetido, o advogado é essencial, e, por isso mesmo, indispensável, em todas as instâncias onde se definam direitos e deveres. E a qualidade da justiça começa, muitas vezes, na intervenção do advogado.

Mas, independentemente desta questão, a discutir noutro local, o que é necessário é implementar medidas inteligentes de descongestionamento dos tribunais, e não medidas punitivas viradas contra quem, legitimamente, recorra aos tribunais. Medidas punitivas que tanto podem ser custas elevadas, como penalizações sancionatórias injustificadas, ou qualquer outro ínvio meio, com que queira privar o cidadão do direito à justiça, barrando-lhe o caminho a esse bem essencialíssimo. O descongestionamento dos tribunais deve ser feito à custa de medidas inteligentes, como a que foi tomada relativamente ao pagamento dos prémios de seguros, e, acima de tudo, pela generalização da consulta jurídica, no quadro do que temos designado

por advocacia preventiva. Esta pode, e seguramente conseguirá, evitar muitos conflitos inúteis, que fluem depois para os tribunais, mediante o aconselhamento certo na hora certa. Daí a importância de estruturar um sistema de acesso ao direito no qual a informação e a consulta jurídica tenham papel preponderante.

Rodeado por estas condicionantes o mapa judiciário pode desempenhar o seu papel, o que significa, corresponder às expectativas que nele se depositam. Não considerei aqui factores ainda mais exógenos ao mapa, mas também chamados a colaborarem com ele, com especial ênfase para a conclusão do mapa rodoviário que ajudou a configurá-lo e que, em parte significativa, determinou várias das suas opções. No pressuposto de que as coisas evoluirão no sentido positivo, e aproveitando, com inteligência e sem manobras dilatórias, o benefício do prazo, poderemos edificar um novo paradigma de administração da justiça, do qual o mapa judiciário será o rosto e a expressão exterior mais visível. Não é frequente ter a possibilidade de beneficiar assim do prazo. Poder conceber um edifício, preparar o projecto de arquitectura e os projectos de especialidade, e garantir a sua adequada implantação no terreno. Poderemos projectar um ano de 2015, afinal já não tão distante quanto isso, onde a justiça seja mais acessível aos cidadãos, no duplo sentido da sua localização e dos seus custos directos e indirectos, com ganhos derivados da eficácia. Se a justiça é administrada em nome do povo, deve também legitimar-se pela sua proximidade com o povo. No mapa de trabalhos em curso estamos agora a apreciar alguns condicionantes fundamentais. O mapa em si mesmo, o recrutamento e formação de magistrados e a simplificação das leis processuais. Temos de começar a debater também, em concreto, o que significará a nova gestão dos tribunais. A Ordem está presente em todos estes debates e traz à agenda o papel da advocacia preventiva e, claro está, o da formação e avaliação dos advogados e advogados estagiários. Com serenidade, espírito construtivo e participação empenhada, poderemos, em 2015, ter a consciência do dever cumprido. Assim não nos falte não só os habituais engenho e arte, mas também o tempo necessário à ponderação das reformas. E esta é daquelas que precisa de tempo e ponderação.