

A REFORMA DO ESTATUTO DO JUIZ: DIMENSÕES ESSENCIAIS

NUNO COELHO

Resumo: o Autor começa por percorrer a atividade dos dois sucessivos grupos de trabalho especificamente criados para revisão do Estatuto dos Magistrados Judiciais, delineando os seus vetores fundamentais, bem como a atividade associativa dos juizes sobre o mesmo tema. Saliendo a falta de uma discussão alargada e mais enriquecida em torno do perfil e do estatuto dos juizes, já que a comunidade política e social em cada momento histórico terá o seu modelo de juiz, dá nota da necessidade de uma estratégia de comunicação e diálogo com a sociedade e da humanização do papel do decisor. Relativamente ao assento constitucional do estatuto dos juizes, questiona-se como se encontra organizado o poder judicial na lei fundamental e que lugar tem a definição e a regulação do Estatuto dos Juizes na Constituição judiciária, para seguidamente se ponderar o sentido mais equilibrado das garantias, direitos e deveres dos juizes na atualidade. Por fim, deixa-se uma breve observação sobre a independência económica e financeira dos juizes.

Palavras-chave: estatuto dos juizes; Estatuto dos Magistrados Judiciais; Constituição; direito constitucional; direitos e deveres dos juizes; independência dos juizes; independência económica e financeira; associativismo; ASJP; diálogo com a sociedade; tribunais; modelo de juiz.

I. O PORQUÊ DO TEMA

A reflexão sobre o estatuto do juiz torna-o na figura central desse debate. Mas essa reflexão não se pode tornar num qualquer exercício narcísico ou egoístico. Pelo contrário. Exige-se que essa reflexão se faça com intrínsecas preocupações de integração e contextualização social.

A profissão de juiz que é função, serviço, autoridade e poder, só faz sentido na sua conjugação com a comunidade política, social, económica e cultural em que a aquela é considerada.

Não faz sentido refletir o que devem ser os juizes sem ser à luz daquilo que sente e pensa a sociedade (ou a comunidade) sobre a função jurisdicional e sobre os seus pressupostos. Em diálogo sério com a sociedade tanto na sua expressão organizada e política como na sua faceta informal (sociedade civil), nos vários locais ou sedes desta democracia em que vivemos e que devemos cultivar.

Em suma, defende-se que esta reforma estatutária aconteça num ambiente de diálogo com a democracia institucional, mas também com a democracia vivida na sociedade civil.

Com a sociedade que legitima a atividade dos juizes e que deve escrutinar essa atuação não só por via da lei como também dos demais mecanismos e regras da democracia constitucional. Democracia que é cada vez mais espaço público de comunicação e de reafirmação do Estado de direito (e que não se pode subestimar mesmo em situações de crise).

Com a sociedade que deve zelar pela formação dos seus juizes, cuidando dos seus espaços de formação e de capacitação profissional, para que o ingresso nesta função seja o mais adequado e qualificado possível. Para que os candidatos a juizes correspondam aos exigentes padrões humanos, sociais, culturais e técnicos que se impõem na atualidade.

Com a sociedade que tem consciência da importância do papel do juiz e que o confirma através da conceção e adoção de um estatuto atualizado, completo e robustecido. Passando primeiro pelos fóruns de reflexão e de debate alargado, mas também por um trabalho técnico e substantivo em comissões de especialistas do qual venha a resultar um instrumento legal devidamente aperfeiçoado, consensualizado e adequado à realidade da vida atual.

E com a sociedade que compreende que esta função e esta atividade dos juizes só ganham sentido quando se efetivam através dos tribunais, devidamente estruturados, organizados e geridos. Não só nas leis de organização, mas também através da sua execução efetiva. Isto é, a atividade dos juizes só subsiste e será possível com uma organização judiciária devidamente pensada, maturada, programada e implementada.

Estes últimos anos evidenciam em Portugal uma agenda de reforma em torno deste tema do Estatuto dos juizes com alguma abrangência.

Num debate que se inicia dentro do universo judiciário e que transpareceu para o domínio da opinião pública em diversas situações, como veio a acontecer no último Congresso dos Juizes.

O que se ambiciona que venha a acontecer é que esse debate em torno do Estatuto dos juizes se alargue às preocupações da cidadania, por via da expressão viva da sociedade, de forma a impedir que as lógicas corporativas e de estratégia política condicionem a adoção das melhores soluções, numa compatibilização sempre muito difícil entre os princípios da independência judicial e a exigência responsável da *accountability* judicial.

Este trabalho de reflexão e de propostas para a revisão do estatuto, dentro do universo judiciário, avançou, como se sabe, em várias frentes.

Como se sabe, o próprio Conselho Superior da Magistratura, avançou, a seu tempo, com a constituição de um grupo de trabalho alargado sobre a revisão do Estatuto dos magistrados judiciais, que, após audição dos juizes individualmente considerados, veio resultar numa proposta de articulado (finalizada em 11/09/2013 e aprovada em 25/02/2014 pelo plenário do mesmo Conselho) que se encontra devidamente publicitada e sobre o qual existiu diverso trabalho de reflexão.

A reforma da organização judiciária (que integra a revisão do mapa judiciário), com a publicação de novas leis de organização judiciária, deu o

mote político para um processo de revisão do Estatuto dos juizes. As Sr.^{as} Ministras da Justiça, na decorrência do programa do atual e de anterior Governo, estabeleceram também como proposta, no seu calendário de iniciativas legislativas, a revisão do Estatuto dos juizes (a par da revisão dos estatutos da magistratura do Ministério Público e dos oficiais de justiça). Nesse sentido, foram nomeados, no anterior mandato do executivo e também no atual, dois grupos de trabalho específico para revisão do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ), compostos por várias individualidades do meio da justiça (entre as quais se assinala uma maioria qualificada de juizes).

Os trabalhos desses dois sucessivos grupos de trabalho prolongam-se, na sua globalidade, desde há quase dois e seis meses, versando nas suas sucessivas propostas com grande latitude e profundidade sobre todos os capítulos do Estatuto dos Magistrados Judiciais. A atividade desses grupos tem vindo a assentar nos seguintes vetores fundamentais:

- incremento da força normativa da lei respetiva (lei orgânica ou lei de cariz reforçado);
- blindagem das garantias de independência;
- maior suficiência e integridade do instrumento normativo respetivo;
- maior elucidação, desenvolvimento, clareza e atualidade na definição do regime de incompatibilidades, e dos direitos e deveres dos juizes;
- maior garantia, justeza, equidade e dignidade do estatuto remuneratório dos juizes (incluindo da sua tabela);
- melhor adequação do sistema de avaliação dos juizes (classificações e inspeções);
- maior elucidação e objetivação dos critérios de ingresso, nomeação, colocação e acumulação de funções, incluindo aqui o acesso aos tribunais superiores (em particular no sistema de concurso, avaliação curricular e graduação, com uma maior parificação entre os candidatos juizes e não juizes no concurso para o Supremo Tribunal de Justiça);
- maior regulamentação e delimitação das comissões de serviço;
- reforço do valor simbólico da posse;
- melhor enquadramento das garantias e dos procedimentos na jubilação e aposentação, com clarificação do cálculo da antiguidade e das situações de cessação e suspensão de funções;
- densificação e regulamentação de um regime disciplinar próprio para os juizes, com a definição das infrações e sanções disciplinares nas suas várias categorias (tipificação e graduação) e com a objetivação das garantias procedimentais aplicáveis;
- definição e síntese da função de governação do poder judicial que cabe aos Conselhos Judiciários (Conselho Superior da Magistratura e Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais), compatibilização com a lei de organização do sistema judiciário, melhorias em alguns aspetos da estrutura, organização e funcionamento dos

mesmos Conselhos (com destaque para os seus serviços de inspeções) e reforço das garantias procedimentais e da sistematização do contencioso de reclamação e recurso das deliberações dos Conselhos.

Esperemos que brevemente o trabalho de consolidação da proposta legislativa do Ministério da Justiça passe definitivamente para o debate legislativo e onde o nível político-constitucional lhe possa dar finalmente um corpo legal consistente e atualizado.

Mas a reforma do estatuto dos juizes marcou também a agenda do debate associativo.

O programa eleitoral de candidatura das sucessivas direções da Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP) tem sido o resultado de inúmeros contributos de grupos de juizes ou mesmo de juizes individualmente considerados, de todas as comarcas e instâncias, com propostas programáticas sobre a matéria estatutária dos juizes, nos seus vários níveis.

Dando concretização a essas medidas programáticas, foi mesmo constituído um grupo de trabalho, coordenado por mim como anterior Vice-presidente da Direção da ASJP, e integrado por colegas das diversas sensibilidades representativas dos juizes (entenda-se, Fórum Justiça Independente, Movimento Justiça e Democracia e redes informais de juizes mais ativas no mundo virtual), para além de outros elementos ligados à Direção da ASJP: José Manuel Duro, Manuel Tomé, Adelina Barradas Oliveira, Luís Azevedo Mendes, Maria José Costeira e Esperança Mealha, para além de mim próprio. Este grupo desenvolveu o seu trabalho em torno de vários tópicos relativos ao Estatuto dos juizes, coligando também documentação e informação relevante para a produção de um relatório final que pudesse vir a constituir uma referência sobre o pensamento dos juizes acerca do seu estatuto, contemplando o somatório das considerações mais importantes para a reforma estatutária que também se encontra em curso.

Poder judicial, Constituição judiciária, dimensão internacional, garantias de independência, independência financeira, acesso à justiça e transparência, eficiência e qualidade, ética e responsabilidade, ordens judiciárias e pluralidade estatutária, Conselhos judiciários, ingresso e formação de juizes, reorganização judiciária e estatuto de juizes, avaliação dos juizes e percurso profissional e estatuto disciplinar foram os assuntos que mereceram tratamento evidenciado nesse relatório que se pretendeu que fosse de profundidade sobre as diversas dimensões do Estatuto dos Juizes e que de uma forma mais consistente e atualizada pudesse acompanhar as exigências de uma sociedade e de uma governação que apela cada vez mais ao funcionamento qualificado e também mais eficaz da justiça.

Em paralelo com o trabalho deste Grupo, veio o Gabinete de Estudos e Observatório dos Tribunais (GEOT) da ASJP a elaborar vários pareceres em torno de matérias estatutárias, sendo de dar relevo aos pareceres sobre a formação de juizes e o Centro de Estudos Judiciários, sobre as medidas de austeridade nas leis orçamentais e os cortes remuneratórios aplicados aos

juizes, sobre as questões de movimentação, colocação e reafectação de juizes na nova organização judiciária (com propostas, memorandos e ofícios dirigidos ao Conselho Superior da Magistratura), sobre o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e sobre o Estatuto remuneratório dos Juizes (salienta-se o estudo “A independência financeira dos juizes e o seu Estatuto remuneratório”, com propostas concretas divulgadas amplamente aos juizes).

Também a semana do Tribunal de Porta Aberta de dezembro de 2014 não deixou de apostar no tema do Estatuto dos Juizes, dando corpo a um debate sobre a “Governança do Judiciário e Estatuto dos Juizes”, que envolveu os Conselhos Judiciários, a Assembleia da República e também a sociedade civil. Essa semana também marcou o início de um programa de reflexão, de audição dos juizes e de trabalho de elaboração e de comunicação em torno deste tema fundamental, que culmina com a organização do X Congresso dos Juizes Portugueses.

Deixem-me refletir, agora, sobre algumas ideias fundamentais em torno do estatuto do juiz e que serão pelo menos demonstrativas da experiência nos grupos de trabalho atrás referidos.

II. PRESSUPOSTOS FUNDAMENTAIS

O juiz, enquanto poder, função, profissão e atividade tem sido objeto de muitas e diversas apreciações.

Raras vezes se tem discutido e apreciado o seu estatuto à luz da importância crescente que a atividade jurisdicional adquiriu na atualidade.

Isto é, os tribunais têm sido confrontados com a complexidade e com as dificuldades que são inerentes à administração da justiça da qual se exigem soluções de acrescida dificuldade, centralidade e complexidade. A conjuntura de crise económica é pródiga em dificuldades, pois ao ambiente de desconfiança e de deslegitimação social soma-se agora uma ausência de recursos públicos que pode inviabilizar a concretização de alguns projetos fundamentais.

Mas isso não tem sido refletido numa discussão alargada e mais enriquecida em torno do perfil e do estatuto dos juizes.

Na verdade, o juiz é muitas vezes confundido com um mero agente do Estado ou funcionário público, numa marca social que é representativa de algumas décadas de funcionalização do seu estatuto. Décadas que coincidiram com o regime e a ideologia própria do Estado novo e que não foram superadas pelo estabelecimento constitucional e legislativo de um poder judicial integrado em verdadeira democracia.

Certo é que não faz mais sentido continuar com tal menorização do perfil desta função que se desdobra nas várias dimensões do poder do Estado e dos limites da sua atuação, mas que se estende por diversos fatores de coesão social e económica.

O estatuto dos juizes, dentro do universo mais alargado da governação da justiça, é, na verdade, um assunto de incontroversa importância social.

Trata-se de uma matéria que se encontra no âmago da atividade de quem exerce a profissão de juiz, no desenvolvimento da função constitucional de dizer o direito e de administrar a justiça.

Tanto a escolha por um determinado estatuto de juiz como a sua conformação legislativa e constitucional não devem ser, por isso, o resultado de um mero raciocínio das políticas públicas da reforma do sistema judicial. Mesmo que essa reforma procure responder a compreensíveis razões de eficiência e de racionalidade de desempenho do sistema judicial.

Na verdade, o estatuto dos juízes tem de refletir, em primeiro lugar, o modelo de juiz que é pretendido pela comunidade política e social em cada momento histórico e que decorre dos princípios e das regras consagrados constitucionalmente, mormente dos princípios do Estado de direito democrático, entre os quais avultam a independência, a imparcialidade e a integridade dos juízes.

Sabe-se que o modelo de juiz, no sistema português, segue o perfil de carreira judicial, assente primeiro na formação técnica e profissional e depois na experiência de julgar adquirida nos tribunais. O qual é valorizado, na sua dinâmica, com as componentes do mérito profissional e com um código deontológico mais baseado em razões político-sociais do que em pressupostos estritamente funcionais.

Mas a confiança na justiça e o estabelecimento de acrescidos padrões de legitimação social não prescindem também de uma estratégia de comunicação e diálogo com a sociedade.

A discussão em torno do estatuto dos Juízes e da sua atividade profissional não pode circunscrever-se ao círculo fechado do sistema judicial e daqueles que cultivam o direito.

O cidadão tem de conhecer e reconhecer a importância do estatuto do judiciário. Da forma e do modo da sua governação. Mas também deve entender e assumir a importância social do estatuto constitucional e profissional dos juízes.

Os juízes são titulares de órgãos do poder soberano do Estado e exercem um poder que convive com a afirmação primacial da ordem constitucional e da exigência democrática de administrar a justiça em nome do povo.

Mas no desenho dos vários poderes públicos os tribunais e os juízes encontram-se também e sobretudo numa função de intermediação entre o Estado e o cidadão, numa noção de terceiro imparcial que é essencial ao seu estatuto e à sua função. Dessa imparcialidade resultam a independência e todas as demais garantias que compõem o conteúdo primacial dessa função.

Os tribunais e a atividade dos juízes têm um lugar importante na chamada “esfera pública” que Hannah Arendt não deixou de pensar enquanto zona de encontro ou espaço de comunicação e de intermediação no qual funcionam o direito e a administração da justiça com grande relevância.

A sociedade civil e todos os seus membros mais ativos e influentes não podem alhear-se desta reflexão e da construção de um pensamento em torno do perfil e do estatuto dos juízes.

Cabe à sociedade civil um papel fundamental de resguardo e de enriquecimento daquelas que são funções públicas essenciais ao funcionamento da sociedade, ao desenvolvimento económico e ao estabelecimento de uma sociedade civil adaptada aos anseios e às motivações de todos e de cada um dos cidadãos.

Este desafio não pode deixar de ter consequências, pois o momento de crítica e de reprovação social com que diariamente convivem os tribunais pode ser substituído por uma opinião informada e construtiva, preparada para acompanhar uma reforma da justiça que é ambicionada por todos.

Por isso se pode tomar como assente que qualquer estatuto dos juízes deve também prosseguir a afirmação de um sistema judicial credibilizado, capacitado, qualificado, cultural e tecnicamente apetrechado, humanizado, participado, plural e aberto aos valores vividos pela comunidade política e social. E que se deve abrir, cada vez mais, a uma geografia ampliada do poder judicial enquanto significado universal, como se tem vindo a concretizar em diversos instrumentos e recomendações de várias instâncias internacionais.

O estatuto de juízes deve também ser marcado pela exigência de humanização do seu papel essencial. Para além da decisão está a mulher ou o homem que decide enquanto juiz.

Como em qualquer outra atividade profissional, existem momentos de sol e de sombra. De aurora e de crepúsculo. Mas, por via da sua indefinição histórica e da marca da sua atualidade, a figura do juiz potencia visões extremadas da vida. Em que o melhor e o pior se misturam, como o branco se torna cinza quando a fuligem o atinge. A justiça convive, na verdade, com o melhor e o pior que a humanidade pode ter.

Quem julga raramente sai ileso da decisão. Investido num papel de imparcial e acima de todas as suspeitas, o juiz não permanece autoridade e direito na sua privacidade. Sente como os outros sentem e cruza os dramas da vida com um olhar que só se esfria pela lei e pela regra.

Sem nunca colocar em causa a faceta indelével da juridicidade. Os juízes são protagonistas do drama judiciário, podem assumir por vezes o papel de “deuses” no julgamento dos seus semelhantes, mas são antes de mais homens e mulheres de carne e osso e que devem compreender e fazer parte da sociedade e do mundo. E que devem adequar a sua argumentação e as suas decisões ao auditório universal a quem as mesmas se dirigem.

O simbolismo da figura do juiz tem assento numa ideia histórica que veio sendo sedimentada, num misto de autoridade e de poder, numa mistura do sagrado e do secular. Esta dimensão histórica e simbólica tem de ser refletida, valorizada e até cultivada. Isso não pode estar em questão e devemos afirmá-lo aqui sem qualquer tipo de hesitação.

Também é verdade que existe sempre um equilíbrio difícil de realizar entre a justa distância que o julgador e a jurisdição devem manter relativamente à disputa política e social, isto é, aos diferendos sociais que movem a comunidade, a sua organização e as decisões políticas. Uma distância que

se deve manter e calibrar (na medida certa) para que não se descaracterize a função essencial de terceiro imparcial de quem é o julgador.

Mas é completamente desadequada e ultrapassada, nos dias de hoje, a defesa de um perfil fechado e reativo do juiz e da jurisdição. A comunidade sempre rejeitou juízes fora do tempo e da sociedade em que vivem.

O perfil de estatuto de juiz que se defende procura sintetizar e clarificar uma visão equilibrada, calibrada e saudável sobre esta matéria, reconduzindo os valores referenciais da abertura, da transparência e da comunicação. Mas sem nunca descurar o contraponto da valorização do simbólico, da autoridade e do poder do juiz.

Dizendo sem margem para dúvidas que a preservação desse simbolismo só faz sentido nos dias de hoje com o cruzamento de uma sã oxigenação do sistema judicial pelo ambiente social, cultural e político (*soft accountability*, escrutínio, transparência, comunicação e diálogo institucional).

Aos juízes não deve ser alheia a reflexão sobre o seu estatuto. Pode-se dizer que a eles incumbe, em primeiro lugar, elucidar as mais vitais questões para a definição e regulação da sua função profissional. Impondo-se-lhes uma reflexão sobre os princípios e as regras que deverão circunscrever e regular o exercício da sua atividade pública e profissional. Uma atividade que con-substancia um poder constitucional e político cada vez mais indispensável e essencial para a organização da comunidade política e social.

As associações de juízes são em todo o mundo agentes fundamentais da efetiva garantia da independência, da imparcialidade e da autonomia dos tribunais e dos juízes. A afirmação é também verdadeira em Portugal e esta iniciativa é mais um sinal a juntar a muitos outros de que a defesa dos interesses e dos anseios profissionais pode caminhar em conjunto com a afirmação dos direitos do cidadão e a afirmação da cidadania pelo Estado de direito.

III. ESTATUTO E CONSTITUIÇÃO JUDICIÁRIA

Quando se reflete a Constituição judiciária à luz do tema do estatuto dos juízes, não podem deixar de colocar-se duas questões fundamentais: (a) como se encontra organizado o poder judicial e como isso se encontra consagrado na nossa Constituição da República?; e (b) que lugar tem a definição e a regulação do Estatuto dos Juízes nesta Constituição judiciária?

As respostas a estas questões passam também por verificar qual o valor e a forma que as normas estatutárias, com este objeto e com esta natureza, devem ter na previsão constitucional (v.g. lei orgânica ou lei de cariz reforçado).

A matéria do estatuto do juiz — ou do estatuto dos juízes em vista do pluralismo judiciário consagrado na nossa Constituição — pode e deve ser tratada juridicamente ao nível constitucional e ter reflexo na letra de determinadas normas constitucionais em conjunto com outros assuntos de igual importância que digam respeito aos tribunais, à administração da justiça, aos

sistemas alternativos de composição dos litígios ou à regulação realizada pelo direito nas suas diversas vertentes fundamentais.

A diversidade de categorias de tribunais (art. 209.º da Constituição da República Portuguesa¹) e a dualidade de ordens jurisdicionais (tribunais judiciais, no art. 211.º, e tribunais administrativos e fiscais, no art. 212.º, ambos da CRP) consagradas constitucionalmente suscitam questões importantes na definição do estatuto dos juízes e também no modelo de autonomia do seu governo.

A consagração constitucional do estatuto dos juízes não deixa, desde logo, de ser uma afirmação da sua independência, pensada como autonomia — democrática e constitucionalmente fundada — em relação aos demais poderes institucionais e políticos, sem a vinculação ou a obediência a quaisquer tipos de ordens ou ditames de entidades hierarquicamente superiores. Ganha concretização num renovado plano de legitimidade ou de legitimação, através da definição constitucional da estrutura interna e da atividade do poder judicial.

Daí a consagração de órgãos próprios e autónomos de gestão do poder judicial e de governo da judicatura, como o Conselho Superior de Magistratura (CSM) ou o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF)² que, na sua composição, no modo de designação dos seus membros, nas suas competências e nos seus poderes, deverão refletir um desejável “pluralismo institucional” e um certo grau de coordenação com a representação da soberania popular.

Deste mencionado modelo corporativo autónomo ou interno, de cariz democrático e de via responsabilizante, espera-se, sobretudo, a afirmação de um suporte institucional de defesa da independência e da autonomia da magistratura, de proteção do pluralismo judiciário, de valorização do papel atribuído à magistratura judicial, de reforço do controlo da constitucionalidade e da legalidade na atuação dos entes públicos e privados e de debate permanente sobre o papel do poder judicial no seio de uma sociedade democrática.

Apesar de se discutir amplamente a manutenção ou não da mencionada dualidade de jurisdições, a verdade é que isso poderá não ser óbice a vir a ser obtida alguma concordância na fusão do CSM e do CSTAF, caso se admita que não existem diferenças essenciais nos estatutos dos juízes e que os tribunais administrativos e fiscais serão hoje fundamentalmente tribunais judiciais de competência especializada.

O debate em torno destes Conselhos judiciários tem sido também marcado pela sua composição, pelos seus poderes e pelo seu funcionamento, com vista a assegurar, por um lado, um equilíbrio entre a representação corporativa e a legitimidade democrática, e, por outro, uma gestão racional e

¹ Doravante designada pelo acrónimo CRP.

² Designados no texto, daqui em diante, por CSM e CSTAF.

eficiente da organização judiciária e dos recursos humanos e materiais, bem como uma representação institucional forte do poder judicial no contexto do Estado e até no quadro europeu.

A atuação prática destes Conselhos Judiciários na prossecução destes desideratos, por outro lado, tem levantado algumas outras questões de relevo que se prendem, maioritariamente, com o seu real peso institucional na adoção das políticas judiciárias, na tarefa indispensável de organização e gestão dos tribunais e, por aí, com a sua autonomia administrativa e financeira.

Contudo, a concreta atividade da nomeação, da gestão da carreira e da disciplina dos juízes terá de consistir, também, numa permanente, transparente e desperta revalorização da estrutura dos fundamentos de tal órgão de gestão do poder judicial, no plano da sua legitimação e independência. De facto, mais importante do que a formulação de um discurso teórico sobre a independência ou a legitimação é a consideração de como estas valorações se realizam ou realizarão na prática.

Esta dimensão constitucional do estatuto dos juízes desenvolve-se ao nível do seu conteúdo específico e ganha a sua real importância ao lhe ser atribuída uma determinada dignidade constitucional.

1. Conteúdos constitucionais

Os pressupostos são o Estado de direito democrático que implica a separação e a interdependência de poderes (art. 2.º da CRP).

A defesa dos direitos fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático é uma tarefa fundamental do Estado português (art. 9.º, alínea *b*), da CRP). Essa tarefa liga-se diretamente com o núcleo fundamental da função jurisdicional (art. 202.º, n.º 2, da CRP).

Esta função jurisdicional e também a imparcialidade, a autonomia e a isenção que se pretendem com a atividade dos juízes e dos tribunais é assegurada pelo princípio da independência que é definida na Constituição pela sua definição objetiva — “independência dos tribunais” (art. 203.º da CRP).

Os tribunais são assumidos também como órgãos de soberania que funcionam numa regra essencial de separação e interdependência de poderes, participando os juízes desta noção pois serão assumidos também enquanto titulares de um órgão de soberania (arts. 110.º e 111.º da CRP).

Ligando a qualidade dos órgãos e dos seus titulares à função, podemos dizer que os tribunais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo (art. 202.º, n.º 1, da CRP).

A dimensão do estatuto dos juízes também convive com a definição básica constitucional de um corpo de juízes assimilado ao núcleo dos juízes dos tribunais judiciais (entendidos como “magistrados judiciais”), mas convivendo no mais com a consagração de outras ordens de tribunais (assim, desde logo, o art. 212.º da CRP) que também possuem juízes em exercício da função jurisdicional mas com estatutos aparentemente diferenciados.

Isso levanta o problema da unidade de estatuto e da consagração de um estatuto unificado ou mesmo a integração de ambos os estatutos num único estatuto legal.

Assim, o art. 215.º CRP refere-se apenas à magistratura dos tribunais judiciais e não também à dos tribunais administrativos e fiscais. Aqueles têm que formar um corpo único e reger-se por um só estatuto, restando saber se estes últimos também se integrarão nesse mesmo corpo. O “corpo único” poderá ter consequências não apenas no plano das garantias e deveres estatutários, mas também no plano da orgânica, pois o princípio da unidade da magistratura judicial começa por implicar a unidade estatutária dos tribunais judiciais.

Resta saber se a consagração constitucional da dualidade de jurisdições (no mesmo art. 212.º) implica a obrigatoriedade de cada uma dessas jurisdições ser dotada de juízes submetidos a um estatuto e a um órgão de gestão e disciplina próprios. Não estando em causa, como é evidente, que os juízes de uma e outra jurisdição estão sujeitos aos mesmos princípios básicos que caracterizam constitucionalmente o exercício da função jurisdicional.

A independência dos tribunais e dos juízes tem uma afirmação constitucional que deve ser evidenciada.

Os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo (art. 202.º da CRP), e devem ser independentes e apenas sujeitos à lei (art. 203.º da CRP).

A independência dos tribunais assegurada pelas normas constitucionais expande-se, na sua afirmação, aos juízes enquanto titulares da função jurisdicional e tem concretização em várias dimensões do seu estatuto que pretende garantir a sua atividade segundo estritos critérios de independência e imparcialidade.

Garantia essencial da independência dos tribunais é a independência dos juízes, que por isso está necessariamente abrangida pela proteção constitucional daquela (independência objetiva). O princípio da independência dos juízes exige não apenas a sua inamovibilidade e irresponsabilidade (art. 216.º da CRP), mas também a sua liberdade perante quaisquer ordens ou instruções das demais autoridades, além de um regime adequado de designação, com garantias de isenção e imparcialidade que evitem o preenchimento dos quadros da magistratura de acordo com os interesses dos demais poderes do Estado, sobretudo do Governo e da Administração (cfr. art. 215.º e 218.º, ambos da CRP). O direito do juiz à independência convoca várias dimensões densificadoras da liberdade à independência no julgar: (i) liberdade contra injunções ou instruções de quaisquer autoridades; (ii) liberdade de decisão perante coações ou pressões destinadas a influenciar a atividade jurisdicional; (iii) liberdade de ação perante condicionamento incidente sob a atuação processual; (iv) liberdade de responsabilidade, pois só ao juiz cabe realizar o direito e obter a solução justa do caso submetido à sua apreciação.

Depois, a independência de ação de que cada juiz beneficia na resolução do caso concreto depende, na verdade, da independência de tipo estrutural

ou organizativa, enquanto conjunto de salvaguardas formais e condições estruturais aptas a proteger os juízes e todo o judiciário de qualquer tipo de intervenção ou controlo (internos ou externos).

A independência dos juízes é também uma garantia essencial da independência dos tribunais, sendo que esta garantia constitucional (da independência dos tribunais) não deixa também de albergar a primeira (independência dos juízes).

Em face disso, tornar-se-á necessário repensar o conteúdo dos arts. 215.º e 216.º da CRP, para além dos aspetos atrás suscitados a propósito do conceito e da definição da “magistratura judicial” face à unicidade ou pluralidade de corpos de juízes, pois a ausência de previsão e definição da independência dos juízes não demonstra a falta de importância da matéria em causa. Apesar de esse princípio ser inequívoco na dimensão constitucional (ele encontra-se referido, por exemplo, a propósito dos juízes do Tribunal Constitucional no n.º 5 do art. 222.º da CRP) e no seu desenvolvimento legislativo (desde logo no art. 4.º do EMJ e nas diversas leis orgânicas dos tribunais judiciais).

Impunha-se, no entanto, uma consagração constitucional e uma maior densificação legislativa desse princípio, onde ficassem nítidas as diversas dimensões dessa independência judicial:

- liberdade de julgamento e de decisão;
- liberdade contra injunções ou instruções;
- liberdade de ação;
- liberdade de responsabilidade; e
- garantias de tipo estrutural ou organizativa, enquanto conjunto de salvaguardas formais e condições estruturais aptas a proteger os juízes e todo o judiciário de qualquer tipo de intervenção ou controlo (internos ou externos), incluindo assim a independência organizacional e estatutária (v.g. Conselhos Judiciários), a independência financeira e/ou económica e outros corolários resultantes da independência dos tribunais.

Essa densificação constitucional deveria também ser estendida ao sublinhado do perfil do juiz como titular de órgão de soberania, acentuando-se, também, a dignidade da função de autoridade que desempenham, a sua legitimação decisória e a definição de um estatuto jurídico e deontológico específico.

Outras garantias mas também incompatibilidades podem ser analisadas no seu desenho constitucional.

A garantia da inamovibilidade (art. 216.º, n.º 1, da CRP) tem de ser necessariamente conexcionada com a independência dos tribunais e dos juízes. Mas também não se poderá ficar por aí, já que essa garantia se interliga com aspetos essenciais do funcionamento do sistema judicial e da atividade procedimentalizada dos tribunais.

O exercício independente e imparcial dos juízes nos processos judiciais implica a consagração da regra da predeterminação legal do tribunal e do juiz (vulgo princípio do juiz natural). Mas implica também com outras regras e princípios processuais — v.g. distribuição isenta e equitativa dos processos, competência dos tribunais, continuidade da audiência de julgamento, identidade e estabilidade do julgador ou tribunal, estabilidade da instância — e de princípios e regras laborais ou de emprego público (salvaguarda da estabilidade do emprego e do local de trabalho).

Esta garantia deve ser compatibilizada com a necessidade de racionalizar e gerir o sistema judicial e designadamente os recursos humanos disponíveis face a exigências de resposta à demanda dos tribunais, à congestão processual ou mesmo à especialização da oferta judicial em determinadas situações justificadas. Existe necessariamente um ponto de equilíbrio possível — e satisfatório em face da proporcionalidade — entre as garantias referidas e a necessidade de flexibilização do sistema de movimentação e colocação dos juízes (do ponto de vista gestor, os juízes são também recursos humanos).

A reforma da reorganização judiciária, por via do aumento de escala das competências territoriais dos vários tribunais e também do reordenamento das especializações dos tribunais dentro da mesma unidade orgânica de base, não deixa de trazer a necessidade de refletir melhor e sobretudo regulamentar as diversas situações típicas com vista a salvaguardar o exercício muito sensível da movimentação, colocação ou afetação de juízes de uma forma clara, pré-determinada e transparente.

Aqui o problema prático mais relevante será encontrar um critério válido e operativo para se entender o princípio da inamovibilidade, isto é, qual será a unidade jurisdicional de referência para aferir da inamovibilidade.

A densificação do princípio da inamovibilidade terá que consagrar aspetos ligados com estas diversas preocupações.

Por seu turno, a irresponsabilidade (art. 216.º, n.º 2, CRP), para além do seu cruzamento com as outras garantias (*maxime* a independência), deverá ser tratada à luz do debate em torno da responsabilidade criminal, civil e disciplinar dos juízes, sem esquecer aqui os aspetos da deontologia e da ética judiciárias.

Na articulação com a independência dos tribunais e a independência dos juízes, a componente da regra constitucional que dita a não responsabilização dos juízes pelas suas decisões (cfr. art. 218.º, n.º 2, da CRP), para além da responsabilidade direta do Estado pelos atos e omissões jurisdicionais (cfr. art. 22.º da CRP), visa basicamente isentar estes da instabilidade e da dependência causadas pelo receio de atentados ou pretensões contrários à sua integridade pessoal, profissional e patrimonial. Nomeadamente, o alargamento das situações em que um juiz responde civilmente pode vir a corresponder a uma efetiva diminuição da sua independência, devido ao retraimento ou conformismo daí resultante.

Salienta-se aqui a necessidade de uma maior definição e clarificação das situações de responsabilidade por culpa grave ou erro grosseiro, sendo que,

a propósito da responsabilidade criminal, há que refletir sobre a necessidade de consagrar algum mecanismo de salvaguarda do exercício jurisdicional relativamente às queixas ou denúncias penais contra juízes com mero intuito vexatório ou dilatatório dos processos (v.g. consagração de uma imunidade judicial que pode ser ou não levantada pelos Conselhos judiciais, sobretudo nos crimes ligados com a própria atividade jurisdicional, em situações de promoção de suspeições e afastamento artificioso de juízes dos seus processos).

A previsão constitucional das incompatibilidades (cfr. art. 216.º, n.ºs 3, 4 e 5, da CRP) e também de especiais condições na nomeação, colocação, transferência e promoção dos juízes (art. 217.º da CRP) encontra-se ligada às características essenciais da função jurisdicional, que são a independência e a imparcialidade.

Segundo as regras constitucionais, os juízes em exercício não podem desempenhar qualquer outra função pública ou privada, salvo as funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica, não remuneradas, nos termos da lei. Pergunta-se: fará sentido a manutenção desta cláusula de não remuneração da atividade docente ou de investigação científica de carácter jurídico, sem paralelo na experiência comparada?

Os juízes em exercício também não podem ser nomeados para comissões de serviço estranhas à atividade dos tribunais sem autorização do conselho superior competente, sendo que se admite a consagração de outras incompatibilidades com o exercício da função de juiz.

Depois, a nomeação, colocação, transferência e promoção dos juízes (tribunais judiciais e tribunais administrativos e fiscais), bem como o exercício da ação disciplinar, competem aos respetivos Conselhos Judiciais, nos termos a definir legalmente. As regras que determinam a competência para a colocação, transferência e promoção, bem como para o exercício da ação disciplinar em relação aos juízes dos restantes tribunais, serão definidas legalmente com salvaguarda das garantias previstas na Constituição.

2. Dignidade constitucional desta matéria

O estatuto constitucional dos juízes deve ser clarificado pela definição de que eles são titulares de órgãos de soberania, mas que também se inscrevem na geografia dos poderes públicos do Estado (em sentido amplo) numa posição de intermediação entre esses poderes e o cidadão. Desempenhando a tarefa fundamental do Estado de defender os direitos fundamentais e de garantir o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático, concretizando a função jurisdicional (cfr. os citados arts. 2.º, 9.º, alínea *b*), e 20.º, n.º 2, da CRP).

São os pressupostos da organização do poder judicial e da função jurisdicional que ditam uma clarificação e um reforço das garantias fundamentais do estatuto dos juízes.

Pensamos que para a clarificação e o reforço dessas garantias fundamentais deverão ser convocados os seguintes parâmetros:

- competência legislativa clara e exclusiva da Assembleia da República neste domínio, conferindo dignidade e estabilidade à matéria em causa — reserva absoluta, na consagração do art. 164.º, alínea m), da CRP (em detrimento do art. 165.º, n.º 1, alínea p), da CRP); e
- forma qualificada do estatuto normativo-constitucional, com reforço da maioria das deliberações político-legislativas e das votações, o que pode acontecer por uma das duas vias que aqui se descrevem.

Pode ser atribuída a qualidade de “lei orgânica” a estas matérias, com destaque no estatuto dos juízes na alínea m) do art. 164.º da CRP, para a sua previsão no n.º 2 do art. 166.º da mesma CRP, resultando daí a necessidade de uma maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (art. 168.º, n.º 5, da CRP) ou a consagração da matéria no n.º 6 do art. 168.º da CRP, para a necessidade da maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções.

IV. GARANTIAS, DIREITOS E DEVERES

A existência e a independência do poder judicial são exigências próprias do Estado de direito contemporâneo e democrático, onde aquele mesmo poder judicial se tornou, verdadeiramente, o “centro de gravidade” do princípio da separação de poderes, na função de equilíbrio entre os poderes legislativo e executivo (num sistema democrático de *checks and balances*).

A independência judicial impõe-se como certeza no cenário político e institucional, sustentáculo e garantia da organização democrática da nossa sociedade. Mas não deixa de se tratar de uma noção relativamente difusa e pluridimensional. Na verdade, a independência judicial tanto pode ser entendida como a autonomia do poder judicial face a pressões de outros poderes estatais, sociais e políticos (independência externa), como pode ser aferida aos mecanismos de garantia da autonomia dos juízes dentro da sua organização institucional, burocrática ou corporativa (independência interna), ou mesmo relacionada com a ideia de “distanciamento das partes” ou de isenção relativamente aos litigantes num conflito jurisdicional (aferida à definição de imparcialidade) e, até, por fim, ao menor ou maior distanciamento que terão as decisões judiciais face ao conjunto de crenças, valores e orientações assumidos pelos próprios juízes e restantes sujeitos processuais (independência ideológica).

Resta saber, aqui, qual o grau e o conteúdo que se devem atribuir a estas várias dimensões da independência jurisdicional que em face do texto constitucional tem de salvaguardar os juízes de qualquer ordem ou instrução estando apenas sujeitos à lei — cfr. art. 203.º da CRP. Independência juris-

dicional que, no seu laço funcional ou individual, opera no contexto da realização do direito pelo juiz — na sua atividade decisional — e, mais abrangentemente, no plano da autonomia organizacional de cada juiz e da sua eventual responsabilidade (*accountability*).

Do ponto de vista individual, a independência jurisdicional aferida à sua dimensão externa e interna poderá ser enquadrada de acordo com os seguintes tópicos essenciais:

- independência externa;
- decisões de recursos humanos sobre juízes e presidentes de tribunais (nomeação, avaliação, disciplina, promoção, movimentação, colocação, acumulação, comissões de serviço, licenças de serviço, aposentação, jubilação);
- inamovibilidade;
- distribuição e gestão de processos (objetividade, transparência e predeterminação legal);
- irresponsabilidade ou imunidade no desempenho da função judicial;
- consagração de procedimentos de proteção para ameaças ou violação da independência judicial;
- consagração de condições de desempenho e mérito (efetivação de condições de formação, de organização e de gestão aos juízes);
- independência interna;
- garantia formal, constitucional e legal;
- grau de influência do(s) Conselho(s) Judiciário(s) e da gestão dos tribunais (v.g. presidentes dos tribunais) no processamento e decisão dos casos individuais;
- grau de obrigatoriedade ou de imperatividade das diretrizes de distribuição e gestão processuais ou mesmo da qualidade decisional (uniformidade, consistência, estrutura, celeridade e eficiência);
- apuramento do que é o núcleo de independência e autonomia jurisdicional no processamento e decisão dos casos individuais (o “ato jurisdicional”, apenas condicionado à Constituição, à lei e ao direito);
- distinção entre gestão processual autónoma e heterónoma;
- influência ou ascendente dos juízes presidentes, inspetores (disciplinares ou avaliadores), juízes séniores, mais bem classificados ou de tribunais superiores; e
- consagração de condições de desempenho e mérito (efetivação de condições de formação, de organização e de gestão aos juízes).

O estatuto dos juízes também se baseia numa relação de serviço ou de emprego público com o Estado e que se afirma distintivamente nas experiências que consagram o modelo de carreira profissional de juízes (modelo burocrático ou do juiz-funcionário), que se desdobra num conjunto de direitos e deveres que não deixa de ter alguma analogia com a relação de emprego dos funcionários públicos.

Os juizes portugueses, além de integrarem uma carreira profissional que tem por pressuposto um concurso público e uma formação espaçada no tempo, desempenham funções que têm de ser exercidas em regime de exclusividade, por exigência constitucional (cfr. o n.º 3 do art. 216.º da CRP). Isto para além de estarem vinculados a um muito particular sistema de garantias e incompatibilidades que decorrem do mesmo estatuto constitucional.

Esta relação, que se baseia numa função pública (emprego público) e num indelével estatuto constitucional, pode ser descrita de um ponto de vista estático e dinâmico, na afirmação e concretização dos direitos e dos deveres que fazem o conteúdo dessa mesma relação.

Entre os direitos e os deveres que aqui se destacam, salientam-se aqueles que fazem parte da estrutura de garantias da função jurisdicional, como a independência judicial, a irresponsabilidade, a inamovibilidade, a imunidade (v.g. foro próprio e pressupostos especiais de prisão e detenção), a participação nos órgãos de gestão e disciplina dos juizes, a liberdade de associação, o estatuto económico-financeiro e os outros benefícios económicos e sociais, do lado dos direitos, ou a imparcialidade, a proibição de atividade política, o domicílio necessário, a disponibilidade, o sigilo e a reserva, a atuação leal e responsável e a urbanidade, do lado dos deveres.

São ainda merecedoras de destaque aquelas garantias conexas com a capacitação estrutural ou organizativa de exercício das funções, pelas quais deverão ser proporcionadas aos juizes as condições de formação, de organização e de gestão que lhes permitam desempenhar a sua atividade com qualidade e eficiência compatíveis com o adequado funcionamento da administração da justiça.

V. INDEPENDÊNCIA ECONÓMICA E FINANCEIRA DOS JUÍZES

A independência jurisdicional tem uma vertente económica e financeira inegável, ligada à criação das condições vitais à assunção, pelos juizes, do seu papel essencial, enquanto terceiros imparciais no julgamento das causas judiciais e na realização das finalidades do Estado de direito.

Esta independência financeira também marca a evidência da necessidade de garantir a sua autonomia e não permeabilidade às pressões que podem provir do sistema de poderes consagrados constitucionalmente (nomeadamente, o poder executivo e o poder legislativo).

Por outro lado, a questão da independência financeira dos juizes e do seu nível remuneratório implica também com o nível de qualificação dos respetivos quadros humanos, ao promover o recrutamento e a motivação daqueles mais aptos e capacitados.

A questão da independência económica e financeira dos juizes constitui-se, assim, como um verdadeiro corolário do princípio constitucional da independência judicial.

Por outro lado, o Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ³) em revisão deve refletir a dimensão da independência financeira da justiça bem como a dignidade e a garantia do estatuto remuneratório dos juízes.

Serão pressupostos dessa revisão um conjunto de normas com uma previsão financeira mais garantidora, equitativa e de acordo com os padrões europeus.

Identificam-se assim as propostas que fazem refletir ao nível do Estatuto dos Magistrados Judiciais aqueles mesmos princípios, segundo determinados patamares:

- consagração expressa das regras da unicidade do estatuto, da integralidade da sua reserva legal e de desenvolvimento de todas as componentes remuneratórias;
- abolição (ou atenuação) dos limites máximos remuneratórios feitos com referência aos patamares máximos do sistema de vencimentos dos titulares de cargos políticos;
- revogação dos mecanismos legais de redução de vencimentos específicos para os juízes (art, 32.º-A do EMJ);
- introdução dos princípios da suficiência e integralidade do estatuto remuneratório dos juízes, autonomizando-o por completo das remissões legais para o regime geral de outras funções públicas; e
- redefinição do vencimento dos juízes numa escala indiciária que venha trazer à contrapartida remuneratória uma maior equidade e justiça, segundo aquelas que são as atuais características e condições de progressão e ascensão na carreira judicial, de forma a conferir sentido às naturais diferenças remuneratórias que se deverão sentir à medida do evoluir do percurso profissional dos juízes, partindo-se sempre de um valor inicial (índice 100) que não coloque em causa a dignidade da função jurisdicional.

³ Designado doravante por EMJ.