

# GEOGRAFIA E DEMOCRACIA PARA UMA NOVA JUSTIÇA<sup>1</sup>

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS  
CONCEIÇÃO GOMES

À luz da investigação realizada no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre a reorganização territorial da justiça em Portugal, apresenta-se um novo modelo de geografia da justiça, tendo em vista, em primeira linha, melhorar o desempenho dos tribunais enquanto serviço público de justiça e, sobretudo, como instâncias de promoção e de defesa dos direitos dos cidadãos. Nesse sentido uma proposta de territorialização impõe uma agenda estratégica da justiça em que se reafirme a promoção do princípio do acesso à justiça e ao direito, se aprofunde a qualidade da justiça, se aumente a eficiência, a eficácia e a transparência do sistema judicial bem como a modernização e reforço da capacidade de administração e gestão do sistema.

## 1. INTRODUÇÃO

Desde os finais dos anos 80 que, à escala global, as reformas do judiciário passaram a integrar as agendas políticas de diversos Governos. A natureza e a extensão das reformas dependem, contudo, de vários factores. Desde logo, do tipo de problemas e de bloqueios considerados mais relevantes num dado momento, eles próprios condicionados pelo modo como foram diagnosticados<sup>2</sup>. Mas, dependem, também, do contexto político, económico, social e cultural de cada país. E, nos países em que o processo de reforma está fortemente dependente de financiamentos externos, as reformas tendem a centrarem-se, muito selectivamente, nos sectores que melhor sirvam

---

<sup>1</sup> Este artigo tem por base o estudo, coordenado pelos autores, do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre a reforma do mapa judiciário, realizado por solicitação do Ministério da Justiça, cujos resultados principais constam do relatório *A Geografia da Justiça: Para um novo mapa judiciário*, de Setembro de 2006. A equipa de investigação foi constituída pelos seguintes investigadores: Catarina Trincão, Fátima de Sousa, Jorge Almeida, Paula Fernando, Susana Baptista e Teresa Fonseca. O relatório pode ser consultado na íntegra em <http://opj.ces.uc.pt>.

<sup>2</sup> Boaventura de Sousa Santos identifica três modos diferentes de diagnosticar os problemas da justiça portuguesa, a que correspondem três tipos de diagnóstico: sociológico, político e operacional, cfr. Santos, Boaventura de Sousa, *A Justiça em Portugal: diagnósticos e terapêuticas*, in Revista Manifesto, 2004 (n.º 7), p. 76-87.

os objectivos de desenvolvimento social, económico e da boa governação na perspectiva dos financiadores<sup>3</sup>.

Nos países centrais, em especial nos países europeus de influência da *civil law*, as reformas da justiça começaram por se centrar em soluções de carácter processual e no apetrechamento dos tribunais com mais recursos humanos e mais infra-estruturas<sup>4</sup>. O aumento exponencial da procura judicial, especialmente induzida pela explosão das acções para a cobrança de dívidas, e a crescente complexidade de alguns tipos de litígios vieram demonstrar a insuficiência daquelas reformas. O que levou ao crescente investimento nouro tipo de medidas actuantes sobre a procura judicial, como é o caso de medidas de desjudicialização e descriminalização de certas condutas e de criação de meios alternativos de resolução de litígios<sup>5</sup>.

Mais recentemente, medidas de natureza organizacional e gestionária passaram a integrar as agendas de reforma do judiciário em vários países europeus. Incluem-se, neste âmbito, medidas que visam a redefinição dos territórios da justiça e da estrutura da organização judiciária. Ao analisarmos os processos de reforma na experiência comparada são vários os países que passaram recentemente ou estão a passar por processos de debate público ou de reforma com o objectivo de introduzir no sistema judicial medidas de racionalização das estruturas de justiça com incidência no mapa judiciário<sup>6</sup>. Embora se debatam soluções organizacionais diferenciadas, a tendência é no sentido de uma maior concentração da oferta judicial. Por razões de eficácia, mas também de qualidade da justiça, considera-se que os modelos organizacionais, territorialmente dispersos, devem ser abandonados. Estas reformas são impulsionadas por dois objectivos centrais: a racionalização de custos com infra-estruturas e equipamentos que se revelaram desnecessários em resultados dos descoincidentes processos de desenvolvimento sócio-económico e de mutação territorial que provocam profundas assimetrias na procura judicial e o aumento da eficácia, eficiência e da qualidade da administração da justiça.

Centramo-nos, neste artigo, na reorganização territorial da justiça em Portugal, apresentando, à luz da investigação realizada no âmbito do Obser-

---

<sup>3</sup> Sobre a globalização da reforma dos sistemas judiciais e do Estado de direito, cfr. Santos, Boaventura de Sousa, *Direito e Democracia: A reforma global da justiça*, in A Teia Global — Movimento Social e Instituições, Pureza, José Manuel e Ferreira, António Casimiro (Org.), Porto, Edições Afrontamento, 2002, p. 125-174.

<sup>4</sup> Cfr., entre outros, Zuckerman, A.A.S. (ed.), *Civil Justice in Crisis — Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

<sup>5</sup> Cfr. *Medidas para uma boa relação custo-eficácia tomadas pelos Estados-Membros para permitir uma melhor eficácia da justiça*, Relatório elaborado pelo CDCJ e CDPC, 23.ª Conferência de Ministros Europeus da Justiça, 2000, e Fierro, Héctor-Fix, *Courts, Justice and Efficiency*, Portland, Oregon, Hart Publishing, 2003, entre outros.

<sup>6</sup> Cfr. Albers, Pim, *Territorial competences of courts: some experiences of the Netherlands and developments in Europe*, Policopiado, 2005; Chemla, Denis, *Territorial Jurisdiction*, European Commission For The Efficiency Of Justice (CEPEJ), 2003; e Commaille, Jacques, *Territoires de justice — Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.

vatório Permanente da Justiça Portuguesa, um novo modelo de geografia da justiça, tendo em vista, em primeira linha, melhorar o desempenho dos tribunais enquanto serviço público de justiça e, sobretudo, como instâncias de promoção e de defesa dos direitos dos cidadãos.

## 2. RAZÕES PARA UMA NOVA GEOGRAFIA DA JUSTIÇA

A reorganização territorial da justiça em Portugal justifica-se por três principais ordens de razão. A primeira é que os modelos estruturais de organização da justiça têm resistido às transformações políticas, sociais e económicas, mantendo uma linha de continuidade que, no essencial, as mudanças introduzidas nas últimas décadas não modificaram. Houve apenas uma reforma que, se concretizada na sua plenitude, poderia ter alterado a matriz da divisão judicial do território, mas que não foi bem sucedida<sup>7</sup>.

A segunda razão decorre das múltiplas transformações no Estado, na sociedade e na economia que provocaram profundas alterações, quer no perfil sociológico do desempenho dos tribunais, quer no contexto social da justiça. De facto, as mudanças quantitativas e qualitativas na estrutura da procura de tutela judicial a partir de meados da década de 80 do século passado (intensificando a procura de “velhos” litígios, como é o caso do dramático aumento do endividamento das empresas e das famílias, quer abrindo caminho para novos campos de litigação); uma maior visibilidade de certas formas de criminalidade (crime económico, tráfico de pessoas, de drogas e de armas); a mediatização da justiça; a globalização do direito; o agravamento das desigualdades sociais; a emergência de novos riscos públicos em domínios vários; e as exigências da economia ao funcionamento da justiça são mudanças, entre outras, que obrigam a repensar o sistema de justiça.

Mas, se essas transformações alteraram o contexto social do funcionamento das instituições judiciárias em todo o país não afectaram do mesmo modo todas as circunscrições e tribunais judiciais. A heterogeneidade dos processos de desenvolvimento socio-económico do território provocou significativas perturbações na geografia económica e social do país. Os espaços de atracção populacional são aqueles que revelam um maior dinamismo económico e os mais especializados na indústria e nos serviços de carácter urbano. De acordo com o Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)<sup>8</sup>, esses espaços significam fundamentalmente, no caso do território continental, *“uma faixa litoral de escassas dezenas de quilómetros polarizada, em primeiro lugar e principalmente, pelas áreas metropolitanas de Lis-*

<sup>7</sup> Referimo-nos à experiência dos tribunais de círculo, introduzida pela Lei n.º 38/87, de 23 de Setembro (Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais).

<sup>8</sup> Aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 41/2006, publicado no *Diário da República*, de 17 de Abril de 2005, Série I-B,

*boa e Porto e, em segundo lugar e complementarmente, por sistemas urbanos intermédios, que, do Noroeste ao Algarve, mantêm algum dinamismo próprio e uma certa autonomia em relação àquelas áreas, embora no quadro de uma estreita interdependência*". As principais manifestações de um processo de desenvolvimento muito desigual são amplamente conhecidas: intensos movimentos inter-regionais; êxodo rural; crescimento de extensas áreas peri-urbanas, sobretudo na área de Lisboa; aumento das assimetrias regionais; intensificação do processo de metropolização territorial (Lisboa e Porto); e incremento da intensidade urbana em pequenas e médias cidades. Em 2001, 3/4 da população residente concentrava-se em áreas com características predominantemente urbanas<sup>9 10</sup>.

As dinâmicas diferenciadas de desenvolvimento do território provocaram profundas assimetrias na procura judicial (por diminuição dos seus mobilizadores) criando vários "países judiciários" dentro de um mesmo país. Com regras rígidas de definição da jurisdição territorial dos tribunais, a procura de tutela judicial seguiu as dinâmicas de concentração territorial da população e dos sectores económicos, verificando-se uma clara sobreposição entre a localização dos pólos sócio-economicamente mais desenvolvidos e a densificação da procura judiciária. O volume da procura judicial mostra, assim, uma estreita relação com a densidade populacional, acentuando-se em áreas que economicamente têm ganho novos estímulos e funcionalidades. Os tribunais localizados em centros urbanos de pequena dimensão, em especial do interior do país, têm vindo a perder volume processual.

Comparando o princípio da década de 90 do século passado com a média do período 2000-2004, verifica-se que o volume de processos entrados nos tribunais diminuiu em 170 comarcas e, entre 2000 e 2004, em 40 comarcas. Se é certo que essa diminuição é, também, induzida por outros factores, como a desjudicialização e a criação de meios alternativos de resolução de conflitos, que desviam dos tribunais judiciais alguma procura, são, sobretudo, as dinâmicas socio-económicas e demográficas que estão no seu lastro. A maioria das comarcas apresenta, assim, uma média anual de processos entrados nos tribunais com jurisdição na circunscrição inferior a 1.000 processos (123 comarcas, correspondendo a 53% do total das comarcas),

---

<sup>9</sup> Cfr. PNPOT.

<sup>10</sup> Parar José Reis, o alargamento da área de influência dos centros urbanos, aliado ao aumento da mobilidade, veio colocar as relações entre os pequenos lugares e os centros regionais numa dimensão radicalmente diferente e abrir a possibilidade a novas formas de cooperação inter-urbana, cfr. Reis, José, *Uma epistemologia do território*, in Ensaios de Homenagem a António Simões Lopes, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, 2006, p. 353-366. Para esta mudança contribuiu decisivamente as profundas transformações ocorridas nas redes viárias com enormes ganhos das acessibilidades internacional, inter-regional e inter-urbana. Hoje, Portugal continental apresenta uma densa malha de acessibilidades concentrada sobre o litoral, com particular incidência nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e centros urbanos envolventes. Numa segunda dimensão, surgem os aglomerados urbanos de média e pequena dimensão. O interior do país, bem como todo o Alentejo, apresentam uma malha mais dispersa.

sendo que 32% (73 comarcas) têm um número médio de processos entrados inferior a 500. Das 231 comarcas, em apenas 26 se regista um volume médio de processos entrados nos respectivos tribunais superior a 5.000 e em 10, correspondente a 4%, superior a 10.000<sup>11</sup>.

A análise da distribuição territorial do volume da procura judicial permite-nos identificar quatro “países judiciais”: grande parte do interior, costa alentejana e algarvia (com excepção das comarcas de Faro, Loulé, Albufeira e Portimão) e algumas zonas do litoral centro (como, por exemplo, Mealhada e Mira), com uma média anual de processos entrados inferior a 1.000 processos e uma parte significativa com menos de 500 processos; parte das comarcas do litoral norte e centro (com algumas excepções), as comarcas de Faro, Loulé, Albufeira e Portimão e os principais centros urbanos do interior, com um volume médio de processos entrados superior a 1.000 processos, mas inferior a 5.000 processos; as áreas peri-urbanas de Lisboa e Porto (como, por exemplo, Oeiras, Sintra, Vila Nova de Gaia e Maia) e alguns pólos mais industrializados com maior crescimento do sector terciário e ou com maior concentração demográfica (como, por exemplo, Pombal, Viseu, Coimbra, Aveiro, Braga e Guimarães), com um número médio de processos entrados entre 5.000 e 15.000 processos; e as comarcas de Lisboa (303.139) e Porto (102.147) com um número médio de processos entrados largamente superior<sup>12</sup>.

A terceira razão que consideramos justificar a reforma é que, quer os actuais modelos estruturais de organização da justiça, quer as reformas introduzidas no sistema de justiça não têm sido capazes de assegurar uma resposta eficaz, eficiente e com altos padrões de qualidade à procura de tutela judicial. Se analisarmos o sistema de justiça nos últimos quinze anos, ressaltam quatro notas fundamentais. A primeira é que não foi um período de ausência de reformas. Tivemos várias reformas que podemos agrupar em três tipos: desjudicialização, meios alternativos de resolução de litígios e descriminalização de certas condutas; reformas processuais; e reformas organizacionais. No que se refere ao primeiro grupo, salienta-se a tendência no sentido do alargamento da desjudicialização (como, por exemplo, o divórcio por mútuo consentimento e alguns actos no âmbito do processo executivo) e da rede de Julgados de Paz. Alterações significativas ocorreram, também, no âmbito processual que levaram à criação de formas de processo, cível e penal, mais simples e mais céleres. No que respeita ao processo cível, destaca-se a criação da acção declarativa especial e do procedimento de injunção com o objectivo de simplificar a cobrança de dívidas e, mais recentemente, de um regime processual civil especial. Quanto ao processo penal, um dos principais objectivos, embora nem sempre con-

<sup>11</sup> Os dados estatísticos correspondem à média do período 2000-2004 e têm como fonte os mapas de movimento e os boletins de caracterização de processos findos do GPLPMJ.

<sup>12</sup> Para conhecer a distribuição territorial da procura por natureza e objecto de litígio, cfr. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, *A Geografia da Justiça: Para um novo mapa judiciário*, de Setembro de 2006, Centro de Estudos Sociais, Vol. I, p. 306-442.



seguido, foi o da simplificação do processo no âmbito dos crimes menos graves com a introdução de formas de processo especial (processos sumário, sumaríssimo e abreviado). Um terceiro tipo de reformas diz respeito à organização e gestão da justiça. A tendência tem sido em aumentar o número de recursos humanos, associado a um maior investimento em novas tecnologias. Especificamente no que se refere à organização judiciária, as principais alterações relacionam-se com a criação de tribunais de competência específica (varas e juízos) e especializada, em especial na área da família e menores. A divisão territorial da justiça e a organização judiciária, bem como a administração e gestão dos tribunais são, actualmente, questões no centro do debate.

A segunda nota é que apesar de não ter havido uma deterioração dramática da justiça portuguesa, a verdade é que também não assistimos a melhorias de eficiência, eficácia e qualidade significativas. O sistema judicial continua, na generalidade das comarcas, a não conseguir responder, de forma célere, à procura que lhe é dirigida, com elevados níveis de processos pendentes em muitos tribunais, em especial, nos tribunais dos grandes centros urbanos<sup>13</sup>. Se é certo que a qualidade de resposta do sistema de justiça não pode ser medida apenas pelo volume de processos pendentes, a celeridade de resposta da justiça à procura social que lhe é dirigida é uma componente essencial da sua qualidade<sup>14</sup>. Consideramos que a tendência de crescimento das pendências indicia um padrão de ineficiência do sistema de justiça que não será alterável apenas com medidas que actuem sobre a procura, mas exige outras, designadamente de natureza processual que tornem a tramitação processual menos burocrática, e, sobretudo, medidas que permitam alterar profundamente o sistema de administração e gestão dos tribunais.

A terceira nota é que os tribunais portugueses estão, hoje, tal como no princípio da década de 90 do século passado, muito ocupados com *litígios de baixa intensidade*<sup>15</sup>, com muitos “falsos litígios” e com uma criminalidade

---

<sup>13</sup> De acordo com as estatísticas da justiça, em 2004, o número de processos pendentes nos tribunais portugueses ultrapassava 1.400.000 processos e, em 2006, o número de pendências significava mais do que 1.500.000 processos, embora neste ano se tenha registado um aumento mais significativo do número de processos findos e um decréscimo no volume de processos entrados. As pendências registam, na generalidade das comarcas, uma tendência de subida, mesmo em comarcas com um baixo volume de processos entrados, cfr. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, *A Geografia da Justiça: Para um novo mapa judiciário*, de Setembro de 2006, Centro de Estudos Sociais, Vol. I, p. 239-242.

<sup>14</sup> Os dados do inquérito realizado, em finais de 2001, pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, aos cidadãos sobre as representações sociais sobre os tribunais e o direito vêm reforçar a análise de ineficácia e de défice de qualidade do sistema judiciário. Predomina a percepção de um sistema judicial social muito distante, lento, com défices de acessibilidade e que trata de forma desigual ricos e pobres.

<sup>15</sup> Consideramos como litígios de *baixa intensidade*, os litígios em que o tribunal é usado instrumentalmente para uma função puramente de certificação, como era o caso do divórcio

de “massa”, constituída pelos crimes de condução de veículo sem habilitação legal, em estado de embriaguez e de emissão de cheque sem provisão<sup>16</sup>. A litigação cível representa, considerando a média do período 2000-2004, 83% dos processos entrados, assim distribuídos: 53% acções cíveis (29% acções executivas e 24% acções declarativas); 26% injunções; e 3% acções tutelares cíveis. Considerando o objecto dos litígios, o peso das dívidas no total da litigação cível, seja como procedimento de injunção, acção declarativa ou executiva é muito elevado. O peso das acções para cobrança de dívida nas acções declarativas é de cerca 60%. Em Lisboa e Porto, a percentagem sobe para 85% e 73,5%, respectivamente<sup>17</sup>. Em todas as comarcas a grande maioria das acções executiva diz, também, respeito ao pagamento de dívidas.

O peso das dívidas no total da litigação cível faz emergir as pessoas colectivas (maioritariamente sociedades do sector financeiro ou comercial) como os grandes mobilizadores do sistema de justiça. No período 2000-2004, 74,2% das acções cíveis foram intentadas por pessoas colectivas. Em Lisboa e no Porto, o peso das pessoas colectivas sobe para 92,8% e 87,6%, respectivamente. A grande maioria destas acções, em especial no caso das comarcas de Lisboa e Porto e nas comarcas que integram as áreas péri-urbanas daquelas cidades, é proposta por litigantes frequentes (como operadores de televisão por cabo, operadoras de telemóveis, seguradoras, bancos, sociedades financeiras), ou seja, litigantes que repetidamente recorrem ao tribunal por causa de litígios similares. O que significa que os tribunais estão a ser intensamente mobilizados por pessoas

---

por mútuo consentimento, isto é, as partes recorrem ao tribunal porque é uma imposição legal e não porque resulta da sua vontade. Para além destes casos, temos os litígios em que não há incerteza sobre os direitos e as obrigações de cada uma das partes. “*O tribunal é utilizado pelo autor como instância de coercibilidade ou meio para obter um título executivo e pelo réu como instrumento dilatatório do prazo de cumprimento da sua obrigação. Estão neste grupo grande parte das acções de dívida*”, cfr. Santos, Boaventura de Sousa “*et al.*”, *Os tribunais nas sociedades contemporâneas — O Caso português*, Porto, Edições Afrontamento, 1996, p. 157.

<sup>16</sup> No período 2002-2004, os crimes de condução sem habilitação legal e de condução em estado de embriaguez e crime de emissão de cheque sem provisão representam, no seu conjunto, cerca de 40% da criminalidade que chega à fase de julgamento. Aqueles dois tipos de crime (de viação) representam, na grande maioria das comarcas, mais de 30% da criminalidade em julgamento em, em várias comarcas, mais de 50%.

Os indicadores da justiça penal mostram um conjunto de tipos de crime (como crimes de falsificação, corrupção, crimes aduaneiros e fiscais e crimes cometidos no exercício de funções públicas) que tem uma expressão estatística, na generalidade das comarcas, muito residual. É, contudo, importante ter em conta que, apesar do seu baixo peso relativo, alguns daqueles tipos de crime, tal como outros integrados em categorias mais abrangentes, integram a criminalidade mais grave e, nalguns casos, uma criminalidade grave e complexa, que não pode ser analisada numa perspectiva quantitativa. Esta criminalidade exige respostas diferenciadas do sistema de justiça que, no actual sistema de organização da justiça, como já referimos em anteriores estudos do Observatório Permanente da Justiça, consideramos não estarem a ser dadas de forma cabal.

<sup>17</sup> Dados relativos à média do período 2000-2004.

colectivas com capacidade económica para poder gerir, de forma racional, a sua litigância<sup>18</sup>. Aquele padrão de colonização e de mobilização do sistema de justiça afecta, naturalmente, o seu desempenho e consideramos que constitui uma das razões que impede que uma parte da procura potencial, sobretudo dos cidadãos, mas também das empresas, se transforme em procura efectiva do sistema judicial<sup>19</sup>.

A quarta nota é que os grandes problemas com que se confrontam os tribunais portugueses decorrem, em boa medida, de deficiências organizativas e de gestão do sistema de justiça, globalmente considerado. Diga-se, aliás, que as reformas de organização e gestão da justiça passaram a constituir uma das principais apostas das agendas de reforma de vários países. Entre nós, a actual organização e gestão dos tribunais e a sua desadequação à realidade social e económica e ao volume e características da procura social que lhe é dirigida é comumente reconhecida com uma das principais causas de ineficiência do seu desempenho funcional. Uma mudança eficaz em matéria de administração e gestão, quer de recursos humanos e materiais, quer de processos, pressupõe a adopção de circunstâncias mais alargadas, como foi, aliás, consensual nos debates realizados no âmbito do estudo do Observatório Permanente da Justiça que está no lastro deste artigo.

### **3. OS PRINCIPAIS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS DE UM NOVO MODELO DE REORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DA JUSTIÇA**

A definição de um novo modelo de organização territorial da justiça deve nortear-se pelas seguintes linhas orientadoras e objectivos estratégicos, a integrar uma agenda mais vasta de reforma do sistema judicial português, que consideramos essenciais para o funcionamento eficaz da reforma.

#### **3.1. Reafirmação e promoção do princípio do acesso à justiça e ao direito**

Este é um dos princípios centrais do sistema de administração da justiça que qualquer reforma, não só não deve restringir, como, pelo contrário, deve

---

<sup>18</sup> Alguns dos intervenientes nos painéis que realizámos no âmbito do estudo acima referido defenderam a criação de escalões de taxas de justiça de acordo com a natureza dos litigantes com base em dois argumentos principais: a maior capacidade económica destas empresas e a possibilidade de deduzirem fiscalmente os custos da sua litigância.

<sup>19</sup> Esta circunstância tem, ainda, mais relevância se tivermos em conta que o valor da grande maioria das dívidas (declarativas, executivas e injunções) que entram no sistema de justiça é inferior a 2.000 euros. Por exemplo, 50% das acções declarativas de dívida têm um valor inferior a 1.000 euros (em Lisboa 66%) e cerca de 35,4% inferior a 500 euros.



procurar aprofundar. A reforma do mapa judiciário, ao fazer o reordenamento judicial do território, deve procurar eliminar assimetrias e constrangimentos sociais, económicos e culturais existentes, quer promovendo a consciência de direitos e a afirmação da capacidade para os reivindicar (por exemplo, através da disseminação de gabinetes de consulta jurídica ou de uma maior descentralização do serviço de atendimento do Ministério Público), quer a mobilização dos tribunais pelos cidadãos. A reforma não deve, por isso, agravar os custos de litigância, sobretudo para os cidadãos. Consideramos que a proposta de reforma que fazemos, devidamente executada, proporcionará um maior acesso à justiça a tribunais que, até agora, revelam constrangimentos de acessibilidade, sobretudo de ordem geográfica, de que são exemplo os tribunais de família e menores, uma vez que se trata de tribunais centralizados, localizados na sede do círculo. A criação de uma rede de serviços de justiça multifacetada que inclua tribunais judiciais, mas também outro tipo de serviços como balcões de atendimento com salas de audiência e um sistema de justiça itinerante são inovações com grande potencial de promoção do acesso ao direito e à justiça.

### 3.2. Aprofundamento da qualidade da justiça

O debate sobre as reformas da justiça continua, entre nós, ainda muito dominado por questões que decorrem do elevado número de processos: pendências e morosidade. Contudo, a questão da qualidade dos sistemas de justiça é, cada vez mais, uma questão em debate em vários países e fóruns internacionais. Esta questão assume várias vertentes, que vão desde a eficiência e eficácia, acesso, relação com os cidadãos, à qualidade das decisões<sup>20</sup>. O surgimento de litígios altamente complexos, o novo perfil sociológico dos tribunais e o novo contexto social da justiça, acima referidos, colocam desafios sérios à oferta judiciária. Consideramos que uma das vias para a promoção da qualidade da justiça passa pela especialização das organizações judiciárias e dos operadores que as integram. A falta de formação especializada dos operadores judiciários contribui para que a oferta judiciária nos litígios mais complexos ou de especial especificidade tenda a ser deficiente, o que contribui para a erosão da legitimidade dos tribunais enquanto mecanismos de resolução de litígios. A perspectiva de melhor eficácia, eficiência e qualidade do sistema de justiça, que a proposta que apresentamos incorpora, tem como objectivo, não só a resolução dos litígios que já hoje se encontram nos tribunais, mas, ainda, o de incentivar a mobilização dos tribunais para outras questões, nomeadamente para a procura suprimida de alguma litigância de *alta intensidade*.

---

<sup>20</sup> Cfr. Fabri, Marco *et al.* (ed.), *L'Administration de La Justice en Europe et L'Évaluation de Sa Qualité*, Paris, Montchrestien, 2005.

### **3.3. Aumento da eficiência, da eficácia e da transparência do sistema judicial**

Como acima já referimos, o sistema de justiça continua a revelar fortes défices de eficiência e eficácia, cujos principais sintomas são os elevados níveis de pendências e o aumento, em geral, da morosidade processual. Esta situação criou um desempenho funcional do nosso sistema de justiça muito assente em rotinas e na tendência para um produtivismo quantitativo, dependente do indicador “volume processual” sem que, em regra, se distinga a natureza da litigação. A nova reforma deve procurar inverter esta tendência. Uma reorganização da justiça que distingua a natureza da litigação (como, por exemplo, a litigação de “massa” de outra litigação) poderá aumentar, não só a eficiência e eficácia do sistema de justiça, quer no que respeita aos recursos humanos e materiais, quer aos fluxos processuais, como também a sua transparência permitindo uma avaliação mais qualitativa do desempenho funcional das diferentes estruturas e dos seus agentes.

### **3.4. Modernização e reforço da capacidade de administração e gestão do sistema judicial**

Consideramos que o défice de organização, gestão e planeamento do sistema de justiça português é responsável por grande parte da ineficiência e ineficácia do seu desempenho funcional e de muitos desperdícios. É, por isso, essencial a introdução de medidas que visem a alteração de métodos de trabalho, maior eficácia na gestão de recursos, humanos e materiais e de fluxos processuais e uma melhor articulação dos tribunais com outros serviços complementares da justiça<sup>21</sup>. Já escrevemos em anteriores trabalhos do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa que consideramos que o défice de organização do sistema de justiça se verifica a três níveis: a nível central, a nível regional e a nível de cada tribunal. É, assim, necessário definir medidas que possam actuar a cada um daqueles níveis. A introdução dessas medidas exige a redefinição de uma circunscrição judicial mais alargada que permita retirar benefícios de uma escala maior. Só assim será possível, por exemplo, definir políticas de flexibilização de recursos humanos, criar centros de serviços auxiliares ao funcionamento da justiça (assessorias técnicas, serviços de IRS, etc.) devidamente apetrechados ou considerar medidas de gestão de processos de acordo com a natureza, a complexidade e a especificidade dos litígios.

---

<sup>21</sup> Sobre esta matéria, cfr. os relatórios do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, *Como gerir os tribunais? Análise comparada de modelos de gestão e organização dos tribunais*, 2006; e *A Administração e Gestão da Justiça: Análise comparada das tendências de reforma*, 2001 (coord. Santos, Boaventura de Sousa e Gomes, Conceição), Coimbra, Centro de Estudos Sociais / Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

## 4. OUTRAS REFORMAS ESTRATÉGICAS DA JUSTIÇA CONEXAS

Como já deixámos dito, a reforma do mapa e da organização judiciária não deve ser dissociada de outras reformas do sistema de administração da justiça, igualmente estratégicas, que a seguir se enunciam, e das quais depende, em boa medida, o seu sucesso.

### 4.1. Definição de uma nova política pública de justiça

A definição de um novo paradigma de política pública de justiça, que inclua, quer os tribunais judiciais, quer outros mecanismos alternativos de resolução de litígios, deve estar no lastro da reorganização territorial do sistema de justiça. Os tribunais judiciais são, de facto, um importantíssimo recurso público de justiça, mas não são o único. Se, hoje, é consensual que os tribunais judiciais não podem resolver todos os litígios a questão que se coloca é a de saber se eles devem estar tão intensamente “ocupados”, como acontece em Portugal, com os litígios de “massa”, com casos em que não há um verdadeiro conflito. Consideramos que é nos verdadeiros litígios, aqueles que exigem a intervenção jurisdicional, isto é, nos litígios de *alta intensidade*, independentemente da natureza dos mobilizadores do sistema judicial, na resposta à criminalidade grave e na promoção e defesa dos direitos dos cidadãos que se devem recenrar as funções dos tribunais, enquanto instância privilegiada e especializada de resolução de litígios. É, por isso, fundamental aprofundar os mecanismos que permitam gerir, de forma racional e diferenciada, o actual volume da procura judicial, avançando-se para um sistema integrado de resolução de litígios que inclua os tribunais judiciais e outros mecanismos de resolução de litígios.

### 4.2. Criação de um novo modelo de recrutamento, formação e de colocação (que passaria a ter como referência a circunscrição territorial) dos magistrados e dos funcionários judiciais

O recrutamento e a formação dos operadores judiciários, em especial dos magistrados, assumem um papel central num qualquer projecto de reforma estrutural do sistema de justiça dirigido, não só ao aumento da eficácia, mas também à melhoria da qualidade de justiça e à criação de uma nova cultura judiciária. O tratamento, tendencialmente diferenciado, da litigação que o modelo que avançamos incorpora requer um maior investimento, quer na formação permanente, quer na formação especializada, e implica alteração aos actuais modelos de organização da carreira e de colocação, assentes, sobretudo, em critérios que privilegiam a antiguidade e a classificação de serviço e não em critérios que atendam à preparação técnica e ao perfil do candidato para o exercício de funções que vai desempenhar, em especial no caso das jurisdições especializadas. A colocação de magistrados e funcionários judiciais passaria a ter como referência a circunscrição territorial e não um tribunal determinado.

#### **4.4. Transformação do sistema de avaliação (interna e externa) do sistema judicial**

Já dissemos que o aumento exponencial da litigação, sobretudo da “litigação de massa”, agravou a tendência para a avaliação do desempenho dos tribunais e dos seus agentes em termos de produtividade quantitativa. Esta circunstância incentivou uma judicialização rotinizada, tendencialmente seletiva na eficiência com que responde à procura de tutela judicial, manifestando uma tendência para evitar os processos e os domínios jurídicos que obriguem a decisões mais complexas, inovadoras ou controversas, que o actual sistema de avaliação não desincentiva. O actual sistema de avaliação permite, ainda, em muitos casos, a existência de desempenhos muito desiguais que não são eficazmente controlados.

Acresce que, nas sociedades democráticas, as organizações judiciais devem, tal como outras organizações do Estado, sujeitar-se a um processo de avaliação externa e de prestação de contas. A construção de indicadores e de padrões de qualidade que permitam a avaliação do sistema judiciário é uma questão em debate em muitos países europeus, à qual o sistema judiciário português não deve deixar de dar resposta<sup>22</sup>.

#### **4.5. Criação de novos paradigmas processuais**

A investigação desenvolvida no âmbito do Observatório Permanente da Justiça permite-nos identificar um consenso entre os operadores judiciários, quanto ao aprofundamento de um novo paradigma de processo, quer no âmbito da justiça cível, quer da justiça penal, menos complexo e menos burocrático, e, conseqüentemente, menos indutor de morosidade e mais adequado às expectativas dos cidadãos e ao seu tempo social, orientado, designadamente, pelos princípios da oralidade, celeridade e simplificação de procedimentos. As regras processuais devem, ainda, tratar, obrigatoriamente, de forma desigual os litígios de *baixa e alta intensidade* e a pequena e média criminalidade e a criminalidade mais grave. No caso da justiça penal é fundamental que se incluam medidas potenciadoras de uma maior utilização (que nalguns casos deve ser obrigatória) dos mecanismos de celeridade e de consenso já existentes (formas especiais de processo ou suspensão provisória do processo) ou que se venham a criar.

#### **4.6. Informatização plena e eficaz do sistema de justiça e o seu funcionamento em rede**

As novas tecnologias de comunicação e informação (NTCI) apresentam um enorme potencial de transformação do sistema de justiça, tanto no que res-

---

<sup>22</sup> Cfr. Fabri, Marco *et al.* (ed.), *ob. cit.*, e Ostrom, Brian J. e Hanson, Roger A., *Efficiency, Timeliness and Quality: A New Perspective from Nine State Criminal Trial Courts*, National Center for State Courts, 1999.

peita à administração e gestão (maior produtividade, eficiência e redução de custos), ao exercício das profissões jurídicas, como na promoção do acesso ao direito e à justiça. As NTCl possibilitam maior circulação de informação, o que se traduz num efeito altamente positivo no que respeita à gestão da informação e da comunicação no interior do sistema judicial, mas também possibilitam o acesso, mais próximo e mais transparente, a informações relevantes para o exercício dos direitos. Hoje é reconhecido às NTCl um papel fundamental na interface dos tribunais com o público. O modelo de mapa judiciário que preconizamos pressupõe um sistema integrado de informatização da justiça, que permita, por exemplo, que num balcão de atendimento, ou num quiosque informativo, os cidadãos obtenham informações sobre o seu processo.

## 5. UM NOVO MODELO DE REORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DA JUSTIÇA

A construção de um novo modelo de reorganização territorial da justiça é uma reforma complexa, quer no que respeita à definição do modelo estruturante, quer quanto à sua concretização. A reforma deve procurar uma melhor adequação da divisão e organização judiciária às dinâmicas socio-económicas e demográficas do território e ao movimento processual existente. Mas, deve, sobretudo, ter como objectivo central uma melhor qualidade, eficiência e eficácia e maior acessibilidade do sistema de justiça, fomentando o recentramento das funções dos tribunais nos litígios de *alta intensidade*, na resposta à grande criminalidade e na promoção e defesa dos direitos dos cidadãos. Estes devem ser os seus vectores nucleares.

A reforma deve, ainda, permitir que a reestruturação do sistema de justiça, globalmente considerado, se faça de modo a responder, com eficácia e qualidade, quer ao novo perfil sociológico do desempenho dos tribunais (mudanças quantitativas e qualitativas na natureza da litigação, globalização e novas fronteiras do direito, exigências da economia ao funcionamento da justiça, novas formas de criminalidade, corrupção, mediatização da justiça, aumento da tensão entre o poder político e o poder judicial), quer ao novo contexto social da justiça induzido por factores como o agravamento das desigualdades sociais, o aumento da diversidade cultural e religiosa, a emergência de novos riscos públicos no domínio do ambiente, na saúde, nas tecnologias de comunicação e informação. É, neste quadro, que se situa a proposta de reorganização territorial da justiça e as inovações que se propõem<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> A proposta apresentada circunscreve-se no processo de definição do novo modelo de mapa judiciário e diz respeito apenas à primeira instância da jurisdição comum. Adoptado o modelo e definida a agenda de execução, a sua concretização exige, ainda, a verificação de um conjunto de condições, como o funcionamento eficaz da rede informática do sistema de justiça,



A reorganização da justiça que propomos exige a criação de uma nova matriz territorial para a jurisdição comum, mais alargada em relação ao actual modelo, e a reestruturação da organização judiciária de acordo com essa matriz de forma a permitir retirar os benefícios de uma escala maior, proporcionando maior plasticidade na gestão de recursos humanos e materiais e na gestão do fluxo processual. Pesamos que esta matriz deve procurar fazer coincidir a divisão judicial e a divisão administrativa do território, de modo a evitar a profusão de mapas e a facilitar a articulação do sistema de justiça com os serviços da Administração que proporcionam meios auxiliares da justiça, como os órgãos de polícia criminal<sup>24</sup>.

Consideramos que essa matriz pode ser definida tendo como referência dois cenários: os actuais círculos judiciais ou as NUTS III (Nomenclatura de Unidades Territoriais)<sup>25</sup>. Cada uma daquelas possíveis circunscrições apresenta vantagens e inconvenientes, que a seguir se referem.

Os actuais círculos judiciais<sup>26</sup> apresentam como principal vantagem o facto de se tratar de uma circunscrição própria do sistema judicial. Apesar de a circunscrição matriz (comarca) nunca ter sido abandonada, a circunscrição círculo judicial tem sido a base das principais inovações organizativas com reflexos no ordenamento territorial da justiça<sup>27</sup>. A segunda vantagem é que a mudança de escala, face ao cenário NUT III é, em regra, menor<sup>28</sup>, o

---

e a avaliação e análise de um conjunto de indicadores, como, por exemplo, das distâncias entre os vários espaços dentro da circunscrição a definir e das acessibilidades (estradas e transportes) que, só por si, podem levar a alguns ajustamentos e a respostas diferenciadas de circunscrição para circunscrição (por exemplo, pode-se justificar um balcão de atendimento num concelho que actualmente não seja sede de comarca ou mesmo uma secção de um tribunal não por razões de volume e da natureza da procura, mas por défice de acessibilidades, como, por exemplo, será o caso das Regiões Autónomas). Sobre outros indicadores que devem ser tidos em conta, cfr. o Capítulo VIII do Relatório *A Geografia da Justiça: Para um novo mapa judiciário*, de Setembro de 2006.

<sup>24</sup> Actualmente o País organiza-se administrativamente de forma diferenciada em relação à divisão judicial. Na maioria dos casos, a área territorial da comarca corresponde a um ou dois concelhos. Há, contudo, 28 comarcas que incluem freguesias de mais que um concelho.

<sup>25</sup> As NUTSIII foram definidas pelo Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de Novembro, e são as seguintes: Minho-Lima, Cavado, Ave, Grande Porto, Tâmega, Entre Douro e Vouga, Douro, Alto Trás-os-Montes, Baixo Vouga, Baixo Mondego, Pinhal Litoral, Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul, Dão-Lafões, Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Cova da Beira, Oeste, Médio Tejo, Grande Lisboa, Península de Setúbal, Lezíria do Tejo, Alentejo Litoral, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira.

<sup>26</sup> Os círculos agregariam concelhos de modo a sobreporem-se à divisão administrativa, o que obrigaria à redefinição territorial dos actuais círculos judiciais que integram comarcas compostas por freguesias pertencentes a vários concelhos.

<sup>27</sup> Como já referimos, entre 1987 e 1999, tentou-se implementar a reforma organizacional que previa a instalação, em cada círculo judicial, de tribunais com competência jurisdicional em toda a circunscrição para determinadas acções. Extintos os tribunais de círculo, a circunscrição círculo passou a definir, tendencialmente, as competências jurisdicionais dos tribunais do trabalho, dos tribunais de família e menores e dos juízes de círculo.

<sup>28</sup> A diferença de escala é particularmente acentuada em duas NUT III: Algarve e Alto Trás-os-Montes. Em outras NUTS, como é o caso das NUTS do Alentejo, as diferenças de área territorial são pouco significativas.

que permitirá uma maior proximidade geográfica dos cidadãos e dos profissionais do foro aos tribunais localizados na sede da circunscrição, bem como uma colocação de magistrados e funcionários menos onerosa para estes. A terceira principal vantagem é que poderá diminuir a necessidade de criação de sub unidades organizacionais dentro da mesma circunscrição (secções do tribunal-sede) como variável de ajustamento territorial da procura, o que diminuiria a dispersão das estruturas judiciais dentro da mesma circunscrição.

A adopção desta unidade territorial como matriz do sistema de justiça tem duas principais desvantagens. A primeira é que o volume da procura, nalguns círculos (em mais casos do que se considerarmos a unidade territorial NUT III) é reduzido, o que impossibilita respostas judiciais mais especializadas, obrigando à agregação de círculos. A mesma dificuldade se colocaria em matéria de administração e gestão e de centralização de serviços auxiliares da justiça. A segunda é que as estratégias de desenvolvimento e de reorganização de funções e de serviços da Administração Central, e, sobretudo, da Administração Local apontam para a utilização das NUTS III como unidade territorial de referência.

As principais vantagens da adopção da escala territorial NUT III são as seguintes. 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 vantagem 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 é que a unidade NUT III permite evitar, na maioria dos casos, os constrangimentos de escala, acima referidos para o círculo, quer no que respeita à administração e gestão dos recursos humanos e materiais e à criação de um centro de serviços auxiliares da justiça, quer à especialização da procura judicial.

A proposta apresentada, no que respeita à reorganização judiciária, prevê seguintes principais inovações<sup>29</sup>:

- a) Tratamento organizacional tendencialmente diferenciado dos litígios *de baixa* e de *alta intensidade*, da *pequena e média* criminalidade e da criminalidade mais grave e, em especial, da litigação de “massa”<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Apresenta-se neste artigo uma síntese da proposta apresentada no Vol. II do Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, *A Geografia da Justiça: Para um novo mapa judiciário*, de Setembro de 2006, p. 35 e segs.

<sup>30</sup> Distinguimos algumas acções cíveis e tipos de crime, que consideramos litígios/crime frequentes (que designamos de litigação de “massa”), na sua larga maioria de *baixa intensidade*, ou relativos a pequena criminalidade, e de fácil resolução, em regra sem qualquer com-

Consideramos que esta é, pelas razões acima referidas, a pedra de toque do modelo de organização territorial da justiça que preconizamos<sup>31</sup>;

- b) Extensão a todo o país de uma justiça especializada para determinadas matérias. São elas: matérias relacionadas com questões de família e menores, com contratos de sociedade e exercício de direitos sociais, direitos laborais, no âmbito da instrução criminal e quanto ao julgamento da criminalidade complexa;
- c) Endogeneização de uma justiça itinerante, que institucionalize a mobilidade do sistema de justiça, designadamente no âmbito das audiências de prova, de peritagens, dos serviços de atendimento do Ministério Público, prevendo a sua deslocação aos concelhos actuais sedes de comarca (ou outros) que, por efeitos da reforma, deixem de dispor, com carácter permanente, de estruturas judiciárias com todas as suas valências;
- d) Criação de uma rede de serviços de justiça multifacetada com pessoal altamente qualificado, mais ampla e com maior capacidade de articulação, extensível, pelo menos em algumas das suas componentes, a todas as anteriores circunscrições de base (comarcas) ou a outros concelhos que se vierem a considerar, de forma a não só não restringir o acesso à justiça por parte dos cidadãos, mas também a ultrapassar alguns dos actuais constrangimentos, como no caso dos tribunais de família e menores.

O modelo de reorganização territorial da justiça proposto prevê, assim, a existência em cada circunscrição das seguintes estruturas<sup>32</sup>:

- 1) Tribunais ou secções de tribunais centralizadas para o processamento da litigação de “massa”, distinguindo, na justiça cível, entre injunções, dívidas e acções executivas;

---

plexidade jurídica, e que, de *per si*, consomem pouco tempo em matéria de apreciação de prova e de intervenção judicial. São eles: injunções, acções executivas, acções declarativas de dívida, crime de emissão de cheque sem provisão, crime de condução de veículo em estado de embriaguez ou sob a influência de estupefaciente ou substâncias psicotrópicas e crime de condução sem habilitação legal. Pelas suas características estes tipos de litígios/crime, devem ter um tratamento organizacional tendencialmente diferenciado, que facilite, não só uma tramitação célere e totalmente desburocratizada, mas também isolá-los de outros litígios, a maioria de *alta intensidade*, de modo a permitir uma mais eficiente concentração dos recursos do sistema de justiça nestes últimos.

<sup>31</sup> Cfr. Capítulo VII do Vol. I do Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, *A Geografia da Justiça: Para um novo mapa judiciário*, de Setembro de 2006, p. 651 e segs., onde se faz um ensaio da distribuição territorial da procura judicial considerando a escala círculo judicial e NUT III.

<sup>32</sup> Trata-se de um modelo. O baixo volume da procura de determinados tipos de litígios na circunscrição e ou outras variáveis, pode determinar, na sua concretização, a agregação de circunscrições ou o ajustamento do modelo dentro de determinada circunscrição.

2) Tribunais ou secções de tribunais especializadas, centralizadas, para o tratamento dos conflitos de família e menores<sup>33</sup>, relativos ao direito comercial, direitos laborais e aos processos de instrução criminal;

3) Quanto à litigação restante, isto é, aquela que não integra nenhuma das categorias referidas, mas que se assume como “nuclear”<sup>34</sup> deve ter dois tipos de resposta organizacional: tribunais ou secções de tribunais para o tratamento das acções mais complexas ou de maior valor e da criminalidade grave e tribunais ou secções dos tribunais para a outra litigação. O primeiro tipo de processos seria concentrado num tribunal/secção sede. O segundo tipo de processos pode estar concentrado numa ou várias secções do tribunal sede ou, sempre que o volume da procura de um determinado concelho ou de agregação de concelhos ou outras variáveis a ponderar, como as distâncias ao tribunal-sede, o justifique, em secções daquele tribunal a um nível mais localizado (concelhos ou agregações de concelhos);

4) As audiências de julgamento, ou outras que o justifiquem, de processos cuja tramitação seja concentrada no tribunal sede (com exclusão dos previstos em 1) ou nos tribunais de competência especializada, devem ser realizadas a nível do concelho (ou agregação de concelhos) de acordo com regras a definir, deslocando-se aí o tribunal. Esta solução não agrava os custos de deslocação dos cidadãos aos tribunais e vem permitir uma maior proximidade geográfica dos tribunais de competência especializada, ao contrário do que hoje acontece;

5) Nos concelhos, anteriores sedes de comarca, e onde não sejam instaladas secções do tribunal-sede deve ser criada uma unidade polivalente, que integra um balcão de atendimento, ligado em rede, pelo menos, aos diferentes tribunais da circunscrição, um espaço destinado a sala de audiências e um gabinete multiusos onde seja possível prestar informação e consulta jurídica, realizar atendimento ao público por parte do MP e efectuar perícias ou outras diligências. Neste balcão de atendimento deverá ser possível aos utentes da justiça entregar documentos e peças processuais, bem como obter informações relativas aos seus processos. Para tal, todos estes balcões devem estar devidamente equipados com todos os meios técnicos necessários. Os funcionários colocados nestes balcões de atendimento devem ter formação especializada de modo a que seja possível prestar um serviço de elevada qualidade;

---

<sup>33</sup> Propomos a reorganização das actuais competências dos tribunais de família e menores no sentido de integrar matérias relacionadas com aqueles (como, por exemplo, as acções de investigação da paternidade) e que hoje são decididas nos tribunais de competência genérica.

<sup>34</sup> Designamos por litigação “nuclear” a restante litigação que não se integra em nenhuma das outras categorias abrangendo um conjunto vasto de tipos de crime e de objecto de litígios. Sobre os crimes e litígios abrangidos, cfr. Relatório do Observatório Permanente da Justiça *A Geografia da Justiça: Para um novo mapa judiciário*, de Setembro de 2006, Vol. I, nota 260, p. 693.

6) Cada circunscrição territorial integraria um centro de serviços jurídicos e de serviços auxiliares ao funcionamento da administração da justiça (medicina legal, assessorias técnicas, reinserção social, segurança social, etc.) e um conselho de administração e gestão. Este Conselho geriria os recursos humanos, materiais e financeiros da circunscrição. A atribuição da competência para a gestão dos recursos a um órgão desconcentrado, conjugadamente com a alteração do sistema de colocação de magistrados e funcionários, permitirá uma maior flexibilização da gestão dos tribunais resolvendo, por um lado, mais facilmente problemas de sobrecarga e de atrasos no sistema, e, por outro, pode permitir uma gestão processual mais eficiente e uma resposta de maior qualidade.

As inovações acima referidas dizem respeito à organização judiciária. O Ministério Público, além das suas funções junto dos diferentes tribunais, desempenha outras funções específicas no âmbito da jurisdição do trabalho, família e menores, da investigação criminal e, ainda, enquanto promotor do acesso ao direito. A especificidade das suas funções exige respostas diferenciadas das previstas para a organização judiciária, que não foram objecto de estudo detalhado no âmbito do trabalho desenvolvido<sup>35</sup>. Consideramos, contudo, que o Ministério Público deve organizar-se de forma a melhor articular-se com os diferentes serviços auxiliares da justiça e, especificamente, no âmbito da investigação criminal, com os órgãos de polícia criminal. Ainda no âmbito da investigação criminal, o MP deve organizar-se de modo a responder diferenciadamente à criminalidade grave e complexa e à pequena e média criminalidade.

## CONCLUSÃO

Desde os finais dos anos 80 que, à escala global, se assiste a um movimento de reforma do sistema judicial. Nos países centrais, em especial nos países europeus de influência da *civil law*, as reformas da justiça começaram por se centrar em soluções de carácter processual e no apetrechamento dos tribunais com mais recursos humanos e mais infra-estruturas. O aumento exponencial da procura judicial e a crescente complexidade de alguns litígios vieram demonstrar a insuficiência daquelas reformas. O que levou ao crescente investimento noutra tipo de medidas actantes sobre a procura judicial, como é o caso de medidas de desjudicialização e descriminalização de certas condutas e de criação de meios alternativos de resolução de litígios. Mais, recentemente, as reformas de natureza organizacional e gestionária passaram a constituir uma das principais apostas das agendas de reforma do

---

<sup>35</sup> Sobre a reorganização do Ministério Público, cfr. Cap. V do Relatório *A Geografia da Justiça: Para um novo mapa judiciário*, de Setembro de 2006, Vol. I, p. 443-531.



judiciário em vários países europeus. Estas reformas são impulsionadas por dois objectivos centrais: a racionalização de custos com infra-estruturas e equipamentos que se revelaram desnecessários em resultados dos descoincidentes processos de desenvolvimento sócio-económico e de mutação territorial que provocam profundas assimetrias na procura judicial e o aumento da eficácia, eficiência e da qualidade da administração da justiça.

A reorganização territorial da justiça portuguesa, actualmente em debate, justifica-se por três principais ordens de razão. A primeira é que os modelos estruturais de organização da justiça têm resistido às transformações políticas, sociais e económicas, mantendo uma linha de continuidade que, no essencial, as mudanças introduzidas nas últimas décadas não modificaram. A segunda razão é que as múltiplas transformações no Estado, na sociedade e na economia provocaram profundas alterações, quer no perfil sociológico do desempenho dos tribunais, quer no contexto social da justiça, sem que o sistema organizacional se tenha adequado a elas. A terceira é que, quer os actuais modelos estruturais de organização da justiça, quer as reformas introduzidas no sistema de justiça não têm sido capazes de assegurar uma resposta eficaz, eficiente e com altos padrões de qualidade à procura de tutela judicial.

A definição de um novo modelo de organização territorial da justiça deve nortear-se pelas seguintes linhas orientadoras e objectivos estratégicos, a integrar uma agenda mais vasta de reforma do sistema judicial português, que consideramos essenciais para o funcionamento eficaz da reforma. São elas: a reafirmação e promoção do princípio do acesso à justiça e ao direito; o aprofundamento da qualidade da justiça; o aumento da eficiência, da eficácia e da transparência do sistema judicial; e a modernização e reforço da capacidade de administração e gestão do sistema judicial. A reforma do mapa e da organização judiciária não deve, ainda, ser dissociada de outras reformas do sistema de administração da justiça, igualmente estratégicas, e das quais depende, em boa medida, o seu sucesso, como a definição de um novo paradigma de política pública de justiça, que inclua, quer os tribunais judiciais, quer outros mecanismos alternativos de resolução de litígios, a criação de um novo modelo de recrutamento, formação e de colocação (que passaria a ter como referência a circunscrição territorial) dos magistrados e dos funcionários judiciais, a transformação do sistema de avaliação (interna e externa) do sistema judicial, o aprofundamento de um novo paradigma de processo, quer no âmbito da justiça cível, quer da justiça penal, menos complexo e menos burocrático e a informatização plena e eficaz do sistema de justiça e o seu funcionamento em rede.

A construção de um novo modelo de reorganização territorial da justiça é uma reforma complexa, quer no que respeita à definição do modelo estruturante, quer quanto à sua concretização. A reforma deve procurar uma melhor adequação da divisão e organização judiciária às dinâmicas socio-económicas e demográficas do território e ao movimento processual existente. Mas, deve, sobretudo, ter como objectivo central uma melhor qualidade, eficiência e eficácia e maior acessibilidade do sistema de justiça, fomentando

o recentramento das funções dos tribunais nos litígios de *alta intensidade*, na resposta à grande criminalidade e na promoção e defesa dos direitos dos cidadãos. A reforma deve, ainda, permitir que a reestruturação do sistema de justiça, globalmente considerado, se faça de modo a responder, com eficácia e qualidade, quer ao novo perfil sociológico do desempenho dos tribunais (mudanças quantitativas e qualitativas na natureza da litigação, globalização e novas fronteiras do direito, exigências da economia ao funcionamento da justiça, novas formas de criminalidade, corrupção, mediatização da justiça, aumento da tensão entre o poder político e o poder judicial), quer ao novo contexto social da justiça induzido por factores como o agravamento das desigualdades sociais, o aumento da diversidade cultural e religiosa, a emergência de novos riscos públicos no domínio do ambiente, na saúde, nas tecnologias de comunicação e informação. É, neste contexto, que se situa a proposta de reorganização territorial da justiça que fazemos e as inovações que a integram, tendo como referência dois possíveis cenários: os actuais círculos judiciais e as NUTS III.

A reforma do mapa e da organização judiciária não resolve, só por si, todos os bloqueios e problemas com que se confronta o sistema judiciário, globalmente considerado. Consideramos, contudo, que se for integrada numa agenda estratégica de reforma mais vasta, não só pode contribuir, de forma decisiva, para o desenvolvimento de uma justiça eficiente, eficaz, mais acessível e com altos padrões de qualidade, como pode mesmo ser a alavanca necessária desse processo estratégico de reforma.