

JOÃO PAULO DIAS

# O MUNDO DOS MAGISTRADOS

A EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO E DO AUTO-GOVERNO JUDICIÁRIO

JOÃO PAULO DIAS

*O mundo dos magistrados* é um tema que apenas recentemente emergiu na sociedade portuguesa. Os casos mediáticos, que transformaram a justiça de “rotina” numa justiça “dramática”, no dizer de Boaventura de Sousa Santos, estenderam o “olhar” dos cidadãos aos magistrados. É que a tradicional distância e opacidade no funcionamento dos órgãos de gestão, avaliação profissional e exercício disciplinar das magistraturas têm sido bastante criticadas, não só externamente mas também pelos próprios magistrados. Este estudo propõe, assim, uma análise crítica do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público, questionando os seus modos de actuação e desempenho. A necessária transformação destes órgãos exigirá, por parte dos responsáveis políticos e judiciais, um esforço de adaptação às exigências e expectativas democráticas entretanto construídas no imaginário dos cidadãos.

ISBN 972-40-2092-4



9 789724 020921

O MUNDO DOS MAGISTRADOS

ALMEDINA

  
ALMEDINA

***O mundo dos magistrados***  
***A evolução da organização e do auto-governo***  
***judiciário***

**João Paulo Dias**

Dissertação de Mestrado em Sociologia  
apresentada à Faculdade de Economia da  
Universidade de Coimbra com o financiamento  
da Fundação para a Ciência e Tecnologia no  
âmbito do Programa Praxis XXI.

**Coimbra**

# **ÍNDICE**

## **Índice das Principais Siglas**

**Introdução**

**Metodologia**

## **Parte I**

### **A Justiça nos Nossos Dias: do global a Portugal**

#### **Capítulo 1**

**Globalização das reformas judiciais**

#### **Capítulo 2**

**Funções e Mecanismos de Fiscalização do Poder Judicial**

1. Funções do poder judicial
2. Controlo interno e mecanismos de auto-regulação

## **Parte II**

### **A Justiça em Portugal: do 25 de Abril de 1974 ao século XXI**

#### **Capítulo 3**

**Poder judicial em Portugal: rupturas e continuidades**

1. O poder judicial durante o Estado Novo
2. A justiça no período revolucionário
  - 2.1. A justiça e os tribunais na Constituição da República
  - 2.2. Organizações associativo-sindicais das magistraturas

## **Capítulo 4**

### **Evolução da organização judiciária: entre 1974 e 1999**

1. Período de 1976 a 1984: as primeiras alterações
  - 1.1. Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais
  - 1.2. Estatuto dos Magistrados Judiciais
  - 1.3. Lei Orgânica do Ministério Público
  - 1.4. Centro de Estudos Judiciários
2. Período de 1985 a 1995: as primeiras reformas
  - 2.1. Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais
  - 2.2. Estatuto dos Magistrados Judiciais
  - 2.3. Lei Orgânica do Ministério Público
  - 2.4. Centro de Estudos Judiciários
3. Período de 1996 a 1999: as incertezas
  - 3.1. Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
  - 3.2. Estatuto dos Magistrados Judiciais
  - 3.3. Estatuto do Ministério Público
  - 3.4. Centro de Estudos Judiciários
  - 3.5. Actualidade: as opções
4. Organização judiciária: conclusões parciais
  - 4.1. A praxis simbólica das reformas judiciais

## **Parte III**

### **Os Conselhos Superiores: comparações internacionais**

## **Capítulo 5**

### **Órgãos de controlo interno: os Conselhos Superiores**

1. O Conselho Superior Judiciário durante o Estado Novo
2. Os Conselhos Superiores no pós-25 de Abril de 1974
3. Os Conselhos Superiores na Constituição da República
  - 3.1. Conselho Superior de Magistratura
  - 3.2. Conselho Superior do Ministério Público

## **Capítulo 6**

### **Os Conselhos Superiores: comparações internacionais**

1. O sul da Europa
  - 1.1. O caso espanhol: Consejo General del Poder Judicial
  - 1.2. O caso francês: Conseil Supérieur de la Magistrature
  - 1.3. O caso italiano: Consiglio Superiore della Magistratura
2. O norte da Europa
  - 2.1. O caso sueco: Domstolsverket
  - 2.2. O caso irlandês: Courts Service
  - 2.3. O caso dinamarquês: Domstolsstyrelsen
3. Outros casos
  - 3.1. O caso alemão
  - 3.2. O caso belga
  - 3.3. O caso holandês

## **Parte IV**

### **O Desempenho dos Conselhos Superiores em Portugal**

## **Capítulo 7**

### **O desempenho do Conselho Superior de Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público**

1. As reuniões
2. As inspecções ao desempenho profissional
3. As classificações dos magistrados
  - 3.1. Os relatórios dos inspectores
4. Os inquéritos e processos disciplinares
5. As medidas disciplinares
6. Considerações acerca de uma reunião do Conselho Superior do Ministério Público
7. Reflexões sobre as actividades dos Conselhos Superiores
8. Os Conselhos Superiores: conclusões parciais

- 8.1. Auto-regulação e corporativismo
- 8.2. Independência e democraticidade
- 8.3. Nomeações, colocações e transferências
- 8.4. Responsabilidade e inspeções

## **Parte V**

### **O Futuro dos Conselhos Superiores**

#### **Capítulo 8**

##### **Reinventar os Conselhos Superiores, Reinventar a Prática Judiciária**

1. Composição e democraticidade
2. Competências e atribuições
3. Gestão de recursos financeiros e materiais
4. Gestão de recursos humanos
5. Divisão interna do trabalho

## **Parte VI**

### **Conclusões**

#### **Capítulo 9**

##### **Conclusões**

#### **Bibliografia**

## Índice de Figuras

Figura 1 - Organograma dos Tribunais Judiciais .....
Figura 2 - Organograma dos Tribunais Administrativos e Fiscais.....
Figura 3 - Órgãos e Agentes do Ministério Público.....
Figura 4 - Conselho Superior Judiciário de 1926.....
Figura 5 - Conselho Superior Judiciário de 1974.....
Figura 6 - Conselho Superior Judiciário no Pós-25 de Abril .....
Figura 7 - Conselho Superior da Magistratura em 1982 .....
Figura 8 - Conselho Superior da Magistratura desde 1997 .....
Figura 9 - Conselho Permanente do Conselho Superior da Magistratura .....
Figura 10 - Conselho Superior do Ministério Público desde 1992 .....
Figura 11 - Secção Disciplinar do Conselho Superior do Ministério Público.....

## Índice de Tabelas

Tabela 1 - Leis de Organização Judiciária entre 1976 e 1984.....
Tabela 2 - Recursos Humanos nos Tribunais Judiciais entre 1974-1984 .....
Tabela 3 - Movimento Processual nos Tribunais Judiciais entre 1974-1984 .....
Tabela 4 - Leis de Organização Judiciária entre 1985-1995.....
Tabela 5 - Recursos Humanos nos Tribunais entre 1985-1995.....
Tabela 6 - Movimento Processual nos Tribunais Judiciais entre 1985-1995 .....
Tabela 7 - Leis de Organização Judiciária entre 1996-2002.....
Tabela 8 - Recursos Humanos nos Tribunais entre 1996-2001.....
Tabela 9 - Movimento Processual nos Tribunais Judiciais entre 1996-2001 .....
Tabela 10 - Composição e Competências do CSM e CSMP .....
Tabela 11 - Número de Reuniões do CSM.....
Tabela 12 - Número de Reuniões do CSMP.....
Tabela 13 - Desempenho Profissional dos Juízes de Direito.....
Tabela 14 - Desempenho Profissional dos Magistrados do MP .....
Tabela 15 - Classificações Atribuídas a Juízes de Direito .....

Tabela 16 - Classificações Atribuídas a Magistrados do MP .....
Tabela 17 - Classificações por Ano e por Categoria de Magistrados do MP – Procuradores da República (1997-2002) .....
Tabela 18 - Classificações por Ano e por Categoria de Magistrados do MP – Procuradores-Adjuntos (1997-2002) .....
Tabela 19 - Regulamentos de Inspeções do CSM e do CSMP .....
Tabela 20 - Inquéritos e Processos Disciplinares a Juízes .....
Tabela 21 - Inquéritos e Processos Disciplinares a Magistrados do MP .....
Tabela 22 - Medidas Disciplinares Aplicadas a Juízes .....
Tabela 23 - Medidas Disciplinares Aplicadas a Magistrados do MP .....

### **Índice de Gráficos**

Gráfico 1 - Número de Reuniões do CSM e CSMP .....
Gráfico 2 - Classificações atribuídas aos Juízes de Direito e Magistrados do MP .....
Gráfico 3 - Classificações Atribuídas a Juízes de Direito (%) .....
Gráfico 4 - Classificações Atribuídas a Magistrados do MP (%) .....
Gráfico 5 - Inquéritos e Processos Disciplinares a Juízes e Magistrados do MP .....



## **Índice das Principais Siglas**

ASJP – Associação Sindical dos Juízes Portugueses  
CDS-PP – Centro Democrático Social/Partido Popular  
CEJ – Centro de Estudos Judiciários  
CGPJ – Consejo General del Poder Judicial  
COJ – Conselho dos Oficiais de Justiça  
CP – Código Penal  
CPP – Código do Processo Penal  
CRP – Constituição da República Portuguesa  
CSJ – Conselho Superior Judiciário  
CSM – Conselho Superior da Magistratura  
CSMP – Conselho Superior do Ministério Público  
CSTAF – Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais  
DAR – Diário da Assembleia da República  
DR – Diário da República  
EMJ – Estatuto do Ministério Público  
GPLP – Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça  
LOFTJ – Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais  
LOMP – Lei Orgânica do Ministério Público  
LOTJ – Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais  
MFA – Movimento das Forças Armadas  
MJ – Ministério da Justiça  
MP – Ministério Público  
OPJ – Observatório Permanente da Justiça Portuguesa  
PCP – Partido Comunista Português  
PPD-PSD – Partido Popular Democrático/Partido Social Democrata  
PS – Partido Socialista  
SMMP – Sindicato dos Magistrados do Ministério Público  
STA – Supremo Tribunal Administrativo  
STJ – Supremo Tribunal de Justiça  
TAC – Tribunal Administrativo de Círculo

## Agradecimentos

Na realização do trabalho que aqui se apresenta várias foram as dificuldades e os obstáculos. A sua superação exigiu uma versatilidade e diversidade de procedimentos. Embora algumas das estratégias tenham implicado o recurso a instrumentos abstractos, tecnológicos ou estáteis, os mais importantes resultaram, sem sombra de dúvidas, dos contactos humanos e das frutuosas discussões que pude ir tendo, ao longo do tempo, com os mais diversos actores.

Serei forçosamente injusto para muitos. Provavelmente não me recordarei de outros. Seria, eventualmente, mais justo não escrever estas breves notas, evitando as omissões e as incorrecções. No entanto, a *praxe* assim o obriga. Mesmo assim, procurarei dar os devidos créditos a quem de mérito.

Ao Prof. Doutor Boaventura de Sousa Santos pela inestimável dedicação ao longo do meu trabalho, além da frutuosa orientação, a qual se verá reflectida durante toda a dissertação. Por muitos desencontros que possam ter havido, este trabalho não teria sido acabado sem o estímulo e inspiração proveniente do seu percurso científico e da grande exigência de qualidade que sempre conseguiu transmitir.

Aos meus amigos Dr. João Pedroso, Dr. António Casimiro Ferreira e Prof. Doutora Maria Manuel Leitão Marques pelos inspiradores *bitaites* que foram generosamente aportando para este trabalho, fruto de valorosas discussões à volta de mesas de restaurantes, em viagens ou, simplesmente, numa conversa em vão de escada.

Aos meus colegas de trabalho, que muito me apoiaram e que foram tendo a paciência de me escutar, especialmente a Cristina Cruz, o Nuno Serra, a Graça Fonseca e o persistente Carlos Nolasco.

Ao amigo e acutilante Dr. Albino Matos, cujo *terrível* poder de análise foi fundamental, não só durante a realização da dissertação, mas essencialmente na fase final de acertos e correcções. Inesquecível.

Aos Drs. Carlos Sousa Mendes e Alexandre Reis, respectivamente do Conselho Superior do Ministério Público e Conselho Superior de Magistratura, que sempre me apoiaram na recolha de informação e dados que necessitei, envidando todos os esforços para que nada faltasse.

À Madalena, que através da sua análise, resultante da sua visão, interna e externa, pessoal e profissional, muito contribuiu para a reflexão constante que fui *obrigado* a realizar. Ao meu Tomás, por ter sido uma fonte inspiradora numa fase final sempre turbulenta.

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

*Entre os eruditos, os jurisconsultos reivindicam o primeiro lugar, pois não há gente mais vaidosa. Rolam assiduamente a pedra de Sísifo, revolvendo seiscentas leis para interpretar um assunto a que elas não se referem, acumulando glosas sobre glosas, opiniões sobre opiniões, trabalhando assim para que pareça difícilíssimo o estudo a que se dedicam. Estimam que é meritório e preclaro tudo quanto é laborioso.*

(Erasmus, Elogio da Loucura)

“Os grandes debates da sociedade surgem, frequentemente, hoje em dia, no decorrer de processos de grande audiência (...) que captam a atenção da opinião pública durante várias semanas” (Garapon, 1998: 19). De facto, também em Portugal, o debate sobre a justiça tem sido impulsionado pelo crescente interesse dos cidadãos sobre «casos de justiça», amplamente divulgados através dos meios de comunicação. Este súbito protagonismo da justiça e dos tribunais, no entanto, ultrapassa a simples fronteira geográfica dos Estados-nação para se tornar um sintoma da transição paradigmática, que vários autores defendem, entre a modernidade e a pós-modernidade (Santos, 2000b).

Este novo fenómeno ou, como alguns preferem chamar, esta maior visibilidade dos tribunais, catapultou todos os seus actores internos para um novo patamar de importância. Mesmo não sendo um protagonismo procurado,

---

<sup>1</sup> Este trabalho resulta de uma dissertação de mestrado em Sociologia, pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, defendida em 2001. Para esta publicação, procedeu-se à actualização das informações e dados estatísticos até Dezembro de 2002. A orientação esteve a cargo do Prof. Boaventura de Sousa Santos, a quem o resultado final muito deve.

principalmente, pelos magistrados, a actual importância dos tribunais torna incontornável a sua adaptação às novas exigências e às novas expectativas entretanto construídas no imaginário dos cidadãos. Por outro lado, a erosão dos modernos sistemas democráticos, e do prestígio dos seus protagonistas, tem vindo a transferir a legitimidade democrática destes para os tribunais, os quais baseiam a sua legitimidade no texto da lei, ou seja, na Constituição.

Deste modo, o facto dos poderes executivo e legislativo serem cada vez mais voláteis, por estarem dependentes das eleições (privilegiando estratégias eleitoralistas de curto prazo em detrimento de políticas coerentes de médio e longo prazo), além das alternativas aos actuais modelos de governação parecerem ter-se extinguido, tem contribuído, entre outros motivos, para uma crescente perda de credibilidade dos actores políticos. No pólo oposto, a aparente estabilidade do poder judicial, baseada mais em princípios do que em pessoas, confere-lhe uma credibilidade fundamental para que funcione como poder fiscalizador dos restantes poderes estatais e, assim, contribui para a própria credibilidade dos sistemas democráticos. Não deixa de ser sintomático dos tempos turbulentos em que vivemos, neste final de século, o facto de passarem pelos tribunais as expectativas dos cidadãos em readquirir uma certa estabilidade social, laboral e económica. Isto é, os tribunais, que sempre foram das instituições que mais se opuseram à transformação social<sup>2</sup>, são hoje vistas com uma das últimas instituições capazes de adoptar uma postura progressista, no sentido de contrariar o apetite voraz da economia capitalista e de garantir os direitos de cidadania conquistados nos últimos séculos, mesmo contra a oposição dos tribunais de então (Santos *et al*, 1996: 19). Mas, por outro lado, a simples defesa dos direitos de cidadania incorpora elementos conservadores se não for efectuada segundo novos princípios e, essencialmente, sobre uma nova postura perante os novos poderes que se instalaram na organização das sociedades modernas.

---

<sup>2</sup> Carlos Maria Cárcova refere que o direito tem sancionado formas de distribuição desigual de bens e de poder, formas estas que costumam aparecer *naturalizadas* no discurso social hegemónico (1998: 9).

Os magistrados, em geral, são os protagonistas mais visíveis desta nova conjuntura. O seu papel também tem vindo a ser repensado face às recentes transformações sociais. Mas, se o seu passado foi bastante estável e discreto, o futuro promete ser incerto e conflituoso. A constante crispação sentida à volta dos tribunais exige-lhes uma capacidade de confronto e de luta para a qual não foram, nem são, preparados. As últimas décadas reduziram o seu papel de julgar e interpretar as leis, salvo algumas excepções, a meros aplicadores da legislação, retirando-lhes a criatividade e a autonomia. A sua colagem institucional aos outros poderes estatais que lhes garantiam o prestígio e as condições de trabalho em troca de uma não interferência judicial implodiu. Este facto ocorreu a par de duas situações, as quais interferiram neste processo de cisão: a desvalorização profissional dos magistrados, ocorrida nas últimas décadas, mesmo em termos remuneratórios; e a judicialização da política, por força, não da acção dos magistrados, mas do aumento dos conflitos *inter pares*. Embora a desvalorização profissional tenha sido um pouco invertida, a imposição de julgar os conflitos políticos desfez as alianças e obrigou os magistrados a entrar no meio dos conflitos políticos. Ao decidirem, tornam-se alvo dos condenados que contestam a sua imparcialidade e legitimidade. Desta forma, entramos num processo de politização da justiça em que os magistrados se tornam, mesmo sem querer, em árbitros das lutas políticas.

A legitimidade dos magistrados passa, então, por uma nova fase, adquirindo uma importância jamais vista. A sua legitimidade relaciona-se, quer com os mecanismos de recrutamento e formação, quer com o seu desempenho profissional. Mas a sua legitimidade também depende da forma como o poder judicial se relaciona com os outros poderes políticos, não de uma forma institucional, mas através dos conhecimentos pessoais. A ligação à classe política, como também observamos em Portugal, faz-se através da passagem de magistrados pelos gabinetes de ministros ou de secretários de Estado, personificando mesmo esses cargos nalguns casos. Como afirma ainda Garapon, “(...) uma carreira brilhante de juiz não se realiza – ou muito raramente – na jurisdição, mas contornando o Ministério da Justiça, através do

destacamento para outra administração, ou até – pela porta grande – através da passagem por um gabinete ministerial. (...) É paradoxal ver uma corporação de juízes portadora de um certo desdém, mais ou menos dissimulado, relativamente à jurisdição que não deixa de ser a sua razão de existir” (Garapon, 1998, 62). A carreira judicial faz-se, não só pelo mérito, mas também pelo recurso à carreira política, a qual se reflecte posteriormente na carreira judicial. No entanto, a carreira política não se reduz à passagem por cargos ministeriais, podendo adquirir a forma de cargos nas organizações sindicais ou nos órgãos superiores do poder judicial ou outras entidades públicas (polícias, prisões, etc.), os quais servem frequentemente de trampolim no que respeita à progressão na carreira judicial.

Desta forma, a garantia da legitimidade democrática dos magistrados depende da forma como desempenham a sua função. E, enquanto o desempenho dos políticos é fiscalizado através das eleições pelos cidadãos, também o desempenho dos magistrados deve recorrer a mecanismos de controlo e fiscalização eficazes para garantir a isenção e qualidade dos seus membros. Mas como os mecanismos de controlo e fiscalização podem interferir, se não forem usados devidamente, com a independência dos magistrados, a fronteira é sempre ténue e problemática. No entanto, a ausência destes mecanismos, ou o seu não funcionamento ou funcionamento corporativo, tem gerado polémicas gravemente lesivas, não só do seu prestígio, como também da legitimidade da função que desempenham. E nada interfere mais numa profissão do que o descrédito que se constrói à sua volta.

Embora estes fenómenos possam ser analisados a uma escala global, como o faz Boaventura de Sousa Santos (1999b), a nossa perspectiva vai centrar-se no caso português. E ao analisar-se o papel do poder judicial no seio da sociedade portuguesa, evidencia-se imediatamente a especificidade do estatuto semi-periférico da mesma, onde a desarticulação interna entre a produção capitalista e a reprodução social tem vindo a ser destacada, em especial nos trabalhos de Santos (1990, 1993, 1994, 1996), Reis (1992), Fortuna (1993) e outros. Refere-se, nestes trabalhos, que a discrepância entre

o quadro jurídico-institucional e as práticas sociais tem-se mantido a um nível muito elevado, traduzindo-se aquele num modelo semelhante ao dos países centrais, enquanto as práticas sociais se encontram mais recuadas que o estabelecido legalmente. Dentro deste cenário, é de grande importância o estudo e questionamento do poder judicial, por forma a constatar se existe uma desarticulação interna e/ou externa do mesmo. Ou seja, em que medida é que, por um lado, o enquadramento legal do nosso poder judicial e os estatutos das magistraturas se encontram na esfera dos países centrais e/ou se, por outro lado, as práticas sociais resultantes do seu funcionamento estão, de alguma maneira, distanciadas do quadro legal existente.

Se, por um lado, vemos dirigentes da Associação Sindical de Juizes Portugueses referir que temos das mais avançadas concepções de poder judicial e de estruturas organizativas dos magistrados (Nascimento, 1997), por outro, verificamos que qualquer tentativa de alteração do actual sistema judicial embate em resistências corporativas, originando, em consequência, um atraso na implementação de medidas mais progressistas que no momento da sua aplicação provoca o seu desajustamento imediato. Constata-se um atraso crónico na aplicação de reformas, tal é o desenvolvimento da chamada «crise da justiça», a qual Laborinho Lúcio atribuiu, já em 1986, “(...) à excessiva e rápida acumulação de questões a resolver pelos tribunais aliada às carências quantitativas de quadros humanos e qualitativos de meios técnicos, o que precipitou, em várias áreas, uma situação de difícil e morosa recuperação” (1986: 297). É que, segundo Ferreira (1986), a capacidade de autocritica é proporcionalmente inversa aos interesses de classe em jogo, ou seja, pelos menos teoricamente, a posição dos magistrados parece indicar que quanto mais numerosas são as críticas ao funcionamento e organização da justiça, mais frágil e vulnerável é a sua posição. Por isso, não é de estranhar a natural reacção a críticas externas, atribuídas frequentemente a meras lutas de poder e afrontas políticas, pois, como afirma Perelman, “(...) não devemos esquecer que todo o debate judiciário e toda a lógica jurídica concernem apenas à escolha das premissas que forem mais bem motivadas e suscitem menos objecções” (1998: 242).

Perante este panorama, surge-nos com particular acuidade a necessidade de reinventar a problemática judiciária, procurando uma metodologia de análise que vá além dos problemas de funcionamento ordinário da justiça, que, sem descurar as razões técnicas frequentemente apontadas como causadoras de deficiências na aplicação da justiça, se imiscua em áreas aparentemente inacessíveis, mas, no fundo, fundamentais à compreensão do funcionamento interno do sistema. Assim, uma análise crítica da evolução da organização judicial portuguesa e do papel desempenhado pelos Conselhos Superiores no seio do poder judicial, é essencial para a reinvenção da prática judiciária, uma exigência de cidadania e de transparência democrática que não se compadece com secretismos, opacidades ou distanciamentos corporativistas. Esta discussão torna-se ainda mais importante quando se sabe que a denominada «crise da justiça» reflecte e influencia a reconfiguração dos Estados-Providência actuais e, por conseguinte, do Estado português.

Deste modo, dividimos este trabalho em seis partes. Ainda antes da primeira parte efectuamos a descrição da metodologia seguida na investigação realizada. Na primeira parte, procuramos compreender a importância dos tribunais e dos seus corpos profissionais nas últimas décadas, assumindo um protagonismo e uma relevância social como nunca antes tinha acontecido. A implementação das reformas judiciais é um desses sintomas, visto que vem ocorrendo numa escala global embora em ritmos e profundidades diferentes consoante os países. Isso deve-se, em parte, às funções que o poder judicial desempenha no seio das sociedades contemporâneas, e as quais têm vindo a sofrer alterações por efeito das transformações que se verificam, quer na organização dos Estados, quer nas próprias sociedades em geral. Por conseguinte, os mecanismos de fiscalização e controlo interno ganham uma importância fundamental para a legitimação do poder judicial como parte integrante do Estado, e em igualdade de circunstâncias com os poderes executivo e legislativo.

Numa segunda parte, analisamos a evolução da organização judiciária em Portugal, depois de 25 de Abril de 1974, data que marca uma ruptura política,

social e económica no nosso país. Neste ponto, começamos por um rápido *flash-back* através da justiça durante o período do Estado Novo até chegar ao período revolucionário. Com um novo sistema político surgem novas leis e, essencialmente, uma nova Constituição onde os tribunais aparecem a desempenhar um novo papel, liberto das amarras e dos condicionamentos que antes vigoravam. A introdução de rupturas no sistema judicial teve a influência das magistraturas, que entretanto se organizaram de modo a ganharem uma legitimidade negocial e profissional. Mas as continuidades também parecem ter sido bastantes, facto que pode ajudar a explicar algumas das deficiências detectadas actualmente.

Ao mesmo tempo, iniciou-se um processo de reformas das leis de organização judiciária, bem como dos estatutos referentes aos juízes e ao Ministério Público, além da criação do Centro de Estudos Judiciários. A evolução das reformas na justiça desde 1974 possibilitou a sua divisão em três períodos distintos, consoante os impulsos reformadores: 1976-1984; 1985-1995; e 1996-1999. A sua análise permite identificar os caminhos seguidos, bem como alguns dos resultados das reformas introduzidas. A percepção das principais motivações e forças instigadoras das mudanças operadas contribui igualmente para perceber quem foram os principais beneficiados e até que ponto houve rupturas e continuidades face ao sistema anterior a 1974. Além disso, é importante registar como as alterações introduzidas resultaram essencialmente de processos internos, com pouca influência de factores externos.

Dentro da organização judiciária encontram-se o Conselho Superior de Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público, que são os órgãos de gestão e disciplina, respectivamente, dos juízes e dos magistrados do Ministério Público. Assim, a terceira parte procura compreender o papel desempenhado por estes órgãos, quer para o funcionamento do sistema judicial, quer para a construção do sistema de hierarquias interno e do grau de corporativismo existente no seio destes corpos profissionais. Deste modo, procuraremos compreender a evolução destes órgãos nos últimos 25 anos, nas suas competências e atribuições, mas sem deixar de efectuar uma

contextualização com o papel que desempenhavam durante o Estado Novo. Posteriormente, apresentaremos órgãos similares existentes em vários países europeus, dividindo-os consoante as suas características comuns. Assim, temos os modelos em vigor nos países do sul da Europa (Espanha, França e Itália), por um lado, e os existentes em alguns países do norte da Europa (Suécia, Irlanda e Dinamarca), por outro. Além destes, temos o caso de modelos com um conjunto de características diferentes e, deste modo, não inseríveis na distinção anterior (Alemanha, Bélgica e Holanda).

Chegamos assim à quarta parte, onde analisaremos o desempenho dos Conselhos Superiores portugueses no âmbito das suas competências. Começamos com as reuniões, passando pelas inspeções, inquéritos e processos disciplinares, até chegarmos às medidas disciplinares aplicadas e às classificações dos magistrados. A compreensão do modo como actuam estes órgãos torna-se assim crucial para se pensar numa estratégia de intervenção no sistema judicial que em muito depende do seu funcionamento, como veremos. Esta análise suscita vários tipos de questões, como sejam a auto-regulação e o corporativismo, a independência e a democraticidade, as nomeações, colocações e transferências ou a responsabilidade e as inspeções.

Procuraremos ainda, na quinta parte, conceber um conjunto de ideias capazes de alterar o funcionamento dos Conselhos Superiores em questões tão diversas como a composição e democraticidade, as competências e atribuições, a gestão de recursos humanos, financeiros e materiais ou a divisão de trabalho interno.

Estas propostas antecedem a sexta parte onde inserimos as conclusões deste trabalho, procurando então estabelecer uma reflexão final e abrangente, que poderia inspirar porventura decisões futuras relativamente às reformas judiciais, visando a reinvenção das práticas judiciárias e, por conseguinte, a prevalência dos direitos de cidadania face a interesses corporativos. Apresentamos, igualmente, conclusões parciais nos dois capítulos que nos

parecem necessitar de uma sistematização mais cuidada, designadamente o quarto e o sétimo.

## METODOLOGIA

Estamos em crer que o pioneirismo desta investigação levantou problemas que de início não esperávamos, talvez porque tenha implicado o desbravar de caminhos nunca antes percorridos. Mas, também nos surpreendeu a abertura que encontrámos por parte dos actores judiciais que contactámos. Tudo isto decorreu do novo protagonismo mediático desempenhado pelos tribunais e pelos seus corpos profissionais.

Esta abertura insere-se, no entanto, numa perspectiva mais global, como refere Santos: “a visibilidade social que lhe foi dada pelos meios de comunicação social e a vulnerabilidade política que ela engendrou para as elites dirigentes esteve na base da criação de um novo e vasto campo de estudos sociológicos sobre a administração da justiça, sobre a organização dos tribunais, sobre a formação e o recrutamento dos magistrados, sobre as motivações das sentenças, sobre as ideologias políticas e profissionais dos vários sectores da administração da justiça, sobre o custo da justiça, sobre os bloqueios dos processos e sobre o ritmo do seu andamento nas várias fases” (Santos, 1994: 145). O estudo da evolução da organização judiciária e dos órgãos de controlo interno decorre deste clima de relativa exposição mediática da justiça e dos tribunais, o qual contribuiu para uma maior abertura no que se refere à «facilidade» com que se disponibilizaram para colaborar nesta investigação. Estamos a referir-nos, em especial, ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior do Ministério Público.

Delimitado o tema a estudar, e após os primeiros levantamentos bibliográficos, foi possível elaborar um plano de estudos que rapidamente se mostrou desadequado devido, essencialmente, à quase inexistência de fontes e estudos sobre este tema ou outros similares. A inexistência de estudos sobre a organização judiciária e, em particular, sobre o desempenho e funcionamento dos Conselhos Superiores, estende-se actualmente a nível internacional, pelo que foi bastante difícil proceder a estudos comparados que fossem mais além do que as competências e composição destes órgãos.

Deste modo, a proposta de reflexão que lançamos aqui reflecte uma opção metodológica por uma micro-sociologia da justiça, embora procure enquadrar o papel dos órgãos de gestão e de disciplina no âmbito da organização judiciária e, num plano mais amplo, no contexto dos poderes estatais. A proposta de reflexão não deixa de considerar, igualmente, tal como realçam Ferreira e Pedroso (1999: 335), o “crescente protagonismo que o direito e a justiça assumem nas sociedades contemporâneas [e as] transformações teórico-metodológicas que conduziram à renovação deste campo do conhecimento”. Como referem ainda estes autores, a continuação da existência do fosso entre *law in books* e *law in action* impõe o lançamento de linhas de investigação que procurem analisar e avaliar o funcionamento das instituições ligadas ao direito e à justiça, como “condição básica na promoção dos direitos de cidadania nas sociedades contemporâneas” (1999: 347), posição esta largamente defendida nos vários trabalhos publicados de Santos (1980, 1990, 1994, 1995, 1996, 1998a, 1999b e 2002). É nesta perspectiva que se insere a presente investigação, funcionando, antes de mais, como mais um contributo para a compreensão do sistema judicial no seu todo.

Partimos, assim, em primeiro lugar, para a elaboração da hipótese de trabalho, seguida das sub-hipóteses, consoante as áreas que seleccionámos. Em segundo lugar, estabelecemos um plano de acções, devidamente faseado, delimitando temporalmente a investigação, terminando em Outubro de 2002<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Os dados analisados vão até Dezembro de 2002, embora, em relação a outras informações, tenhamos encerrado o período de recolha em Outubro de 2002. De realçar que a dissertação

Em terceiro lugar, efectuámos a análise de diversos materiais, tais como legislação, artigos de imprensa, dados estatísticos, sítios da internet, bibliografia, relatórios de inspecção e informações provenientes de vários órgãos políticos e judiciais, recorrendo, por vezes, à recolha de informações sobre as suas actividades (no caso dos Conselhos Superiores). Em quarto lugar, preparámos o guião das entrevistas e seleccionámos os entrevistados, contactando-os de seguida. Em quinto lugar, analisámos a informação recolhida. Por fim, iniciámos o processo de escrita e de reflexão, procurando comprovar, ou não, as hipóteses avançadas inicialmente e encontrar pistas que possam ajudar na elaboração de alternativas, caso se comprove a irracionalidade das reformas judiciárias e o funcionamento pouco eficiente dos Conselhos Superiores. Mas passemos à descrição de cada uma destas fases de forma autónoma.

A elaboração da pergunta de partida foi uma tarefa relativamente complicada, principalmente devido ao parcial desconhecimento do nosso objecto de estudo: as magistraturas portuguesas. Deste modo, procurámos construir uma pergunta inicial que nos permitisse ter um campo de estudo relativamente alargado, não se cingindo apenas aos corpos profissionais em si (e respectivos órgãos de gestão e disciplina), mas tendo em consideração o contexto em que se inserem (o sistema judicial) e a sua evolução nos últimos 27 anos (após o 25 de Abril de 1974).

Por conseguinte, elaborámos a seguinte questão de partida:

*Será que o actual modelo de organização judiciária potencia um grau de autonomia e independência relativamente elevado dos magistrados, face aos demais poderes, mas reforçando o seu grau de corporativismo e de irresponsabilidade profissional e disciplinar?*

Perante esta questão, procurámos construir uma hipótese de trabalho que correspondesse às expectativas iniciais, face ao conhecimento que detínhamos sobre esta problemática, e que fosse relativamente flexível e adaptável

consoante íamos evoluindo na investigação. Assim, chegámos à seguinte formulação:

*O modelo de organização judiciária portuguesa tem-se mantido estável, no que toca à sua estrutura-base, mas tem evoluído no que respeita às garantias de independência, direitos e regalias das magistraturas, contribuindo para a manutenção e/ou reforço de um grau de corporativismo elevado.*

Importava, então, saber a forma como tem evoluído a organização judiciária, de modo a podermos detectar as eventuais mudanças estruturais, bem como as alterações que possam ter sofrido os estatutos das magistraturas. De seguida, para analisarmos o corporativismo que poderá existir no seio destes corpos profissionais (os juízes e magistrados do Ministério Público), decidimos analisar o desempenho do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público, entidades competentes para efectuar, não só a gestão dos magistrados, mas também para exercer a acção disciplinar e a avaliação do seu desempenho profissional, entre outras atribuições.

Em relação ao funcionamento e ao desempenho dos órgãos de gestão e de controlo interno das magistraturas, temos como objectivo, por um lado, a análise dos dados provenientes das suas actividades e, por outro, a interpretação desses mesmos dados com recurso a actores privilegiados, de modo a compreender o que, eventualmente, possa estar ausente destas informações<sup>4</sup>. Deste modo, com os dados que nos foi possível recolher, procurámos justificar a seguinte sub-hipótese de trabalho:

*O funcionamento dos Conselhos Superiores tem demonstrado uma eficácia relativamente reduzida no que respeita à acção disciplinar e à avaliação de magistrados, devido, por um lado, ao predomínio de um espírito corporativo e, por outro, à desvalorização propositada destes órgãos, quer por parte dos poderes políticos, quer por parte dos próprios actores judiciais, ainda que por motivos distintos.*

Esta análise será, ainda, realizada com uma perspectiva comparada de órgãos similares existentes nalguns países europeus. Esta comparação apenas é

passível de ser efectuada ao nível das competências e do seu modo de funcionamento, devido à inexistência de dados que atestem o seu desempenho e de testemunhos que nos informem sobre as suas actividades.

A fase exploratória englobou acções muito distintas e dispersas no tempo e no espaço. Começou por exigir uma busca profunda a toda a bibliografia existente, num primeiro momento, em Portugal e, posteriormente, em outros países. Como a bibliografia não é abundante, em especial no que se refere ao sistema judicial português e, muito menos, em relação aos Conselhos Superiores, houve que procurar outras fontes fidedignas. Conseguimos, no entanto, recolher bastantes dados estatísticos, não só sobre os Conselhos Superiores, mas igualmente sobre a justiça portuguesa em geral, tendo por base, essencialmente, o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, os relatórios da Procuradoria-Geral da República e as investigações realizadas no seio do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Assim, prosseguimos as nossas buscas recorrendo aos arquivos da Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP) e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), protagonistas, desde o 25 de Abril, de todo o processo de (re)construção do nosso sistema judicial. A consulta de toda a informação sindical produzida por estas organizações foi bastante importante, não só para compreender a evolução do sistema e das leis, mas também para identificar os principais protagonistas e as reivindicações mais importantes. De realçar que o acesso a estas fontes foi facilmente disponibilizado por ambas as entidades.

De seguida, contactámos os Conselhos Superiores, procurando recolher todo o tipo de informações úteis para a prossecução dos objectivos propostos. Também aqui a resposta foi positiva, tendo ambos os Conselhos Superiores respondido às nossas solicitações, sempre que necessário. Apenas dois reparos: não nos foi permitido assistir a uma reunião do Conselho Superior da Magistratura, segundo decisão tomada em reunião do Plenário (o Conselho Superior do Ministério Público permitiu, sem reservas, a nossa presença na sua

---

<sup>4</sup> No sentido da *sociologia das ausências* referenciado por Santos (1999a: 206).

reunião); e não foi possível completar as informações estatísticas relativas ao Conselho Superior do Ministério Público, por impossibilidade dos seus serviços de apoio (pertencentes igualmente à Procuradoria-Geral da República), limitando a sua análise, em casos concretos, como veremos mais à frente.

Concomitantemente, fomos estabelecendo contactos com vários actores judiciais sempre que participávamos em congressos, encontros, acções de formação, colóquios, entre outros, recolhendo assim informações muito valiosas, facto que nos ajudou a ir redireccionando os nossos objectivos. Do vasto conjunto de eventos a que assistimos, destacamos: os Congressos dos Juízes Portugueses, realizados em 1997 e 2001, na cidade de Viseu e Aveiro, respectivamente; os Congressos do Ministério Público, que tiveram lugar no Porto e em Évora, respectivamente em 1999 e 2002; o V Congresso da Ordem dos Advogados portugueses, que ocorreu em 2000; o encontro da Associação de Magistrados Europeus para a Democracia e a Liberdade, que decorreu em Lisboa, em 1999; o encontro organizado pelo Conselho Económico e Social, na cidade de Lisboa, em 1999; várias acções de formação de magistrados organizadas pelo Centro de Estudos Judiciários, em Lisboa; alguns encontros sindicais da ASJP e do SMMP; algumas conferências realizadas por vários actores judiciais e políticos; e debates organizados por várias instituições, principalmente pelo SMMP e pela Ordem dos Advogados.

Consultámos, igualmente, todas as informações disponíveis nos sítios da internet das principais entidades relacionadas com a justiça portuguesa e estrangeiras. No final deste trabalho, no ponto referente à bibliografia, incluímos uma lista dos principais sítios consultados. De referir, apenas, que nem sempre as entidades oficiais ou sindicais mantêm as páginas electrónicas actualizadas e contendo informação pertinente, quer para os investigadores e actores judiciais, quer mesmo para os cidadãos.

A elaboração de um dossiê de imprensa durante o tempo que durou a investigação foi outra das tarefas que realizámos. A sua informação foi relevante para melhor compreender o fenómeno de mediatização da justiça e as posições que os vários actores políticos e judiciais iam adoptando em

relação aos casos que surgiram durante este período. Os jornais consultados permanentemente foram o *Público*, o *Diário de Notícias* e o *Expresso*. A estes há que juntar toda uma série de artigos, entrevistas e notícias que surgiram em outros jornais ou revistas e que considerámos pertinente para a nossa investigação.

Durante este período, como o tema da «crise da justiça» esteve no topo das atenções dos meios de comunicação e dos cidadãos em geral, os debates televisivos sucederam-se a um ritmo acelerado. Estes constituíram, igualmente, uma fonte de informação bastante interessante, permitindo verificar até que ponto as posições assumidas em público eram as defendidas em privado ou nas suas organizações. Também permitiu ver como conseguiam, os actores judiciais e políticos, transmitir aos cidadãos as ideias e os factores que estão por detrás da designada «crise da justiça».

Finalmente, outra fonte fundamental para compreender a evolução da organização judiciária e o papel que desempenham os Conselhos Superiores, foi a consulta e o estudo detalhado da Constituição da República, dos Programas de Governo, das leis orgânicas, dos estatutos, dos regulamentos de inspecções e de toda a legislação produzida, no período analisado, referente ao sistema judicial português. Esta fonte de informações transformou-se numa das mais importantes para o desenvolvimento de toda a investigação subsequente, ocupando, por isso, um lugar bastante importante neste trabalho.

Já com uma base considerável de conhecimentos, partimos para a elaboração do guião de entrevistas, ao mesmo tempo que seleccionávamos os entrevistados para as entrevistas exploratórias e para as definitivas. Assim, construímos um guião para uma entrevista semi-estruturada que aplicámos experimentalmente a dois magistrados. Posteriormente, elaborámos uma lista de oito personalidades que tivessem como particularidade o facto de participarem, ou de terem participado nos últimos anos, na composição do Conselho Superior da Magistratura (CSM) e do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), procurando que, pelo menos, dois não fossem magistrados (um para cada Conselho).

Contactados os oito potenciais entrevistados (quatro do CSM e quatro do CSMP), obtivemos de todos resposta positiva. Assim, efectuámos as entrevistas, passando de seguida para a sua análise e selecção de excertos, para completar a análise do desempenho dos Conselhos Superiores, como veremos mais à frente. De referir que todos os elementos entrevistados desempenharam funções há pelo menos cinco anos, de modo a assegurar que o seu conhecimento sobre o funcionamento destes órgãos fosse actual.

A fase final da investigação consistiu na análise de toda a informação compilada. Procurou-se estruturar essa informação a partir de uma perspectiva global e abrangente da problemática da justiça e dos tribunais nos nossos dias até se chegar à questão do funcionamento e desempenho dos Conselhos Superiores, como órgãos importantes para uma boa prestação, não só dos tribunais, mas também dos seus corpos profissionais, os magistrados.

Constatámos, nesta fase, que vários tópicos focados constituiriam, só por si, temas suficientemente importantes para funcionar como investigações autónomas. Por conseguinte, a nossa abordagem de alguns temas poderá pecar por défice de profundidade e de complexidade, mas tal decorreu de uma opção pragmática, tendo em consideração os objectivos iniciais, o foco sobre os pontos eleitos como os mais importantes e as limitações decorrentes do tempo e dos recursos financeiros disponíveis.

## **Parte I**

### **A Justiça nos Nossos Dias: do global a Portugal**

## **CAPÍTULO 1**

### **A GLOBALIZAÇÃO DAS REFORMAS JUDICIAIS**

Embora possamos considerar consensual o juízo de que nos encontramos numa era de transição, cujas características se esboçam de forma ainda ambígua e complexa, tal não significa que as discussões sobre as actuais transformações sociais sejam pacíficas. Não basta afirmar que os fenómenos observados denotam o início de um novo ciclo ou o fim de uma época. Não chega catalogar os períodos por que passamos, da pré-modernidade à modernidade e à pós-modernidade (Santos, 1988, 1989, 1995 e 2000b). Os conceitos, sem querermos minimizar a sua importância, colapsam perante a indefinição e a incerteza que rodeiam os fenómenos contemporâneos. Como adianta Nunes (1996: 38-39), “(...) no actual período de transição entre paradigmas científicos, culturais e sociais, as fronteiras, divisões, separações e oposições não deixaram de existir, mas a sua defesa e preservação parece ter deixado de constituir o objecto central das práticas culturais”.

Neste contexto, falar sobre a justiça e os tribunais nos nossos dias, e num mundo cada vez mais globalizado, é uma tarefa algo complexa, em que a dificuldade está em saber onde começar e até onde ir. Sabemos que falar sobre justiça é fundamental, porque desejamos que os direitos de cidadania, conquistados ao longo de várias gerações, sejam assegurados e efectivamente concretizados, algo que os tribunais não têm conseguido plenamente. Mas também sabemos que nos depararemos com demasiados entraves a uma

efectiva melhoria dos sistemas judiciais, cuja proveniência e objectivos são, por vezes, tão distintos quanto complexos.

Perante uma sociedade instável, na qual enfrentamos grandes turbulências de escalas e de intensidades variadas (Santos, 1996a), os alicerces das sociedades modernas têm vindo a ser questionados e debatidos, embora as propostas de solução ainda não sejam claras e, muito menos, consensuais. Estamos a referir-nos, em particular, aos modelos de organização estatal e, dentro destes, ao papel que compete ao poder judicial, na aplicação do direito ou dos direitos<sup>5</sup>, na transição para uma sociedade pós-moderna, nos termos em que a situa Boaventura de Sousa Santos (1995, 2000b). A separação tripartida de poderes do Estado, tal como a concebeu Montesquieu, passou a ser muito mais difusa e complexa, não podendo o poder judicial ser agora classificado, como o fez Alexander Bickel, como o “menos perigoso” dos três (*in* Santos, 1999b: 67). O poder judicial tanto é o “terceiro poder” como, de imediato, se transforma no poder dominante ou, pelo menos, num poder primordial. Denis Salas (1998) transporta-nos, em relação a França, para uma realidade jamais vista em tempos passados, na qual o poder judicial sai da sua “tradição Republicana” de subjugação aos restantes poderes estatais para “reencarnar” num novo papel. Este papel emergente deve-se, quer às transformações ocorridas no interior do poder judicial, quer à renovação da própria sociedade civil, a qual exige uma instância imparcial, capaz de julgar os até agora considerados acima da lei, e assim reequilibrar os diversos poderes estatais existentes no seio dos sistemas democráticos representativos.

Sabendo que historicamente o papel dos tribunais está associado à própria evolução do Estado, variando de país para país, verificamos que a dinâmica dos primeiros está dependente do impacto das globalizações (sejam de alta ou de baixa intensidade) nas recentes reformas operadas no Estado (Santos, 1995, 1998a, 1999b, 2000b e 2002). Nas últimas décadas temos assistido a um

---

<sup>5</sup> A definição de direito a que nos referimos é a concebida por Santos (2000b: 269), a qual consiste num “(...) corpo de de procedimentos regularizados e de padrões normativos, considerados jositificáveis num dado grupo social, que contribui para a criação e prevenção de

crescente protagonismo dos tribunais, um pouco por toda a parte, que corporiza os efeitos dos processos de globalização<sup>6</sup>. Importante para compreendermos este fenómeno é saber se as reformas judiciais, efectuadas nos mais variados países, resultam de processos de globalização de *alta intensidade*, isto é, apoiados e influenciados por entidades externas ao país em causa, ou de *baixa intensidade*, baseados mais em dinâmicas e forças internas, ainda que partilhando princípios com entidades supranacionais, como parece ser o caso português<sup>7</sup>.

Assim, ao assistirmos, agora, a um maior protagonismo do judiciário, constatamos que tal facto se deve, pelo menos nos países mais centrais, a um duplo falhanço dos regimes democráticos na sua forma de Estado-Providência: uma maior percepção, por parte da opinião pública, da falta de transparência do seu funcionamento e a perda de eficiência e protecção social proporcionada pelo próprio Estado (Santos, 1996b, 1999b). Desta forma, verifica-se a transferência da legitimidade do Estado dos poderes legislativo e executivo para o poder judicial, o que só por si constitui um factor de polémica e atrito, não apenas na sociedade em geral, mas também entre os corpos profissionais dos vários poderes em conflito. Isto sobretudo quando os tribunais parecem querer assumir um papel progressista, de defesa dos direitos dos cidadãos e

---

litígios, e para a sua resolução através de um discurso argumentativo, articulado com a ameaça de força”.

<sup>6</sup> Na perspectiva de Boaventura de Sousa Santos, não existe uma globalização mas vários processos de globalização, que abarcam, não só os fenómenos de índole económica, mas igualmente as dimensões sociais, políticas e culturais. A definição que proõe é a seguinte: “Globalização é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival” (1997: 14). Distingue, assim, quatro formas de globalização: localismo globalizado, globalismo localizado, cosmopolitismo e património comum da humanidade. Sobre esta última forma ver também Pureza (1998).

<sup>7</sup> Destaque-se, neste contexto, a importância de entidades como o Conselho da Europa, a União Europeia, da Organização das Nações Unidas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou mesmo as organizações internacionais de magistrados MEDEL (Associação Europeia de Magistrados para a Democracia e Liberdade) e UIM (União Internacional de Magistrados). Estas associações são responsáveis pela elaboração de cartas e princípios gerais de actuação do poder judicial que procuram vincular os seus membros (Estados ou associações de magistrados). Estas entidades supra-nacionais actuam sob a forma de *globalização de baixa intensidade*, ao contrário de entidades como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a USAID ou o Banco Interamericano para o Desenvolvimento,

de fiscalização da actuação dos actores estatais, apesar de terem sido das instituições mais conservadoras ao longo dos séculos, resistindo às mudanças e perpetuando rituais anacrónicos e elitistas<sup>8</sup>.

Neste confronto surgem, normalmente, três questões principais (Santos *et al.*, 1996b: 20 e ss.): *legitimidade*, do judiciário, sempre que este interfere com os outros poderes; *capacidade*, dos tribunais, para executarem as suas tarefas; e *independência*, sempre que o executivo ou o legislativo tentam interferir no judiciário. No entanto, não podemos descurar outros factores de análise do problema do protagonismo judicial, como sejam a posição que o país ocupa no sistema-mundo (Santos, 1995: 269), a cultura jurídica em que se integra (Santos, 1995; Blakenburg, 1999; Feest e Blakenburg, 1997) e o processo histórico atravessado na entrada da modernidade (Santos, 1995: 270), aos quais se pode juntar o nível de desenvolvimento económico e o grau de democratização do sistema político (Shapiro, 1981).

Sendo o judiciário uma organização heterónoma, visto os seus recursos — estrutura organizativa, jurisdição e limites de acção — serem estabelecidos pelo legislativo ou pelo executivo (Ruivo, 1986), qualquer reforma do aparelho judicial transforma-se, de imediato, numa questão política de primordial importância. Porque na medida em que o actual protagonismo judicial se deva, em parte, a uma judicialização da política, este fenómeno acarretará, por ricochete, uma politização da justiça (Apostolova, 1998). Por isso, qualquer reforma do sistema judicial é uma questão política. A independência dos tribunais suscita, assim, tensões cada vez mais intensas. “A luta pela independência do sistema e do poder judicial é sempre, apesar das variações infinitas, uma luta precária na medida em que ocorre no contexto de algumas dependências robustas do sistema judicial em relação ao Executivo e ao Legislativo. Trata-se de uma luta com meios limitados contra outros poderes quase sempre hostis por uma independência que nunca é completa. (...) A luta

---

entre outras, que se caracterizam, através dos seus programas de apoio financeiro a reformas judiciais em vários países, por utilizar processos de *globalização de alta intensidade*.

<sup>8</sup> Sobre os rituais judiciários ver, p.e., os trabalhos de Brigham (1987) e Garapon (1999).

pela independência depende do desempenho efectivo dos tribunais” (Santos *et al*, 1996b: 40).

Se a estas constatações adicionarmos o facto de países, como Portugal, se encontrarem numa fase de transição entre a expansão do Estado-Providência e a efectivação da sua crise e reforma, verificamos, concomitantemente, uma apetência para a remodelação do poder judicial: uma adaptação às necessidades das trocas comerciais, financeiras e investimentos a uma escala global (Santos, 1999b). Assim, ao mesmo tempo que assistimos a uma contracção do aparelho estatal, verificamos que o aparelho judiciário se tem expandido, por forma a conter o aumento dos conflitos privados provocados pela crescente desintegração e desregulamentação social<sup>9</sup>, assumindo uma função de despolitização dos conflitos sociais.

Deste modo, a justiça, segundo Pedro Bacelar de Vasconcelos (1998: 79), “(...) converte-se em parâmetro de avaliação do desempenho dos órgãos de soberania, critério de ponderação dos resultados alcançados e, por fim, em condição essencial da legitimação substantiva do próprio Estado de Direito”, além de funcionar como o último patamar de recurso e de esperança dos cidadãos, não só na resolução dos conflitos, mas também na defesa e promoção dos novos direitos de terceira geração, como seja a fiscalização dos outros poderes estatais (Moreira, 1997; Vasconcelos, 1996), os direitos de cidadania (Santos, 1997), os direitos à qualidade de vida e ao ambiente (Pureza, 1997; Frade, 1999), os direitos dos consumidores (Marques, 2000), os direitos das minorias étnicas ou sexuais (Dias, 1999), etc. “A atenção crítica a que estão actualmente sujeitos é o resultado do novo papel conferido aos tribunais como instrumentos fundamentais para uma boa governação e para um desenvolvimento baseado no Direito” (cf. Santos, 1999b: 51).

Perante esta evolução, o poder judicial encontra-se numa espécie de encruzilhada, da qual dificilmente consegue sair: a sua independência relativamente aos restantes órgãos de soberania de pouco vale se não tiver os

meios humanos e materiais indispensáveis ao exercício das suas funções, e estando esses meios necessários dependentes dos outros órgãos de poder, o seu raio de acção está à partida limitado. Por outro lado, é a própria estrutura do ordenamento jurídico que estabelece os limites dentro dos quais o poder judicial se pode mover, e sendo esta “(...) um corpo sistematizado de normas, pressupõe, para a sua aplicação, um tipo específico de corpo judicial cujas unidades só podem variar dentro dos limites de uma certa flexibilidade” (Ruivo, 1986: 129). Mas, para além disso, o poder judicial depara-se ainda com um outro paradoxo, sintetizado nas palavras de Boaventura de Sousa Santos: “(...) o sistema judicial ganha visibilidade social e política por ser, simultaneamente, parte da solução e parte do problema da aplicação do Estado de direito. Quando é visto como parte da solução, a atenção dirige-se para o poder judicial e o activismo judicial<sup>10</sup>; quando é visto como parte do problema, a atenção desloca-se para a crise da justiça e a necessidade de efectuar reformas judiciais” (cf. 1999b: 51).

A tendência para efectuar reformas judiciais oscila, frequentemente, entre duas grandes linhas, quase sempre antagónicas, em vez de complementares, com predomínio para a primeira (Santos, 1982b): a *perspectiva de curto e médio prazo* e a *perspectiva de longo prazo*. Como veremos, o caso português integra-se perfeitamente neste dualismo. Assim, perante a incapacidade de resposta dos sistemas judiciais à crescente e cada vez mais complexa demanda, Boaventura de Sousa Santos explana estas tendências de forma bastante clara (1982b).

Numa *perspectiva de curto e médio prazo*, temos os magistrados e suas associações e os advogados defendendo “(...) que a solução reside no

---

<sup>9</sup> A desregulamentação a que temos vindo a assistir, seja nas relações laborais ou económicas, pode ser vista na perspectiva de uma nova forma de regulamentação, tendo por base premissas diferentes das anteriores. Ver a este respeito Santos (1998b).

<sup>10</sup> Activismo judicial é aqui empregue no sentido de uma justiça proactiva, isto é, que tome a iniciativa, em contraponto com uma justiça meramente reactiva, que é a que tem predominado (do inglês *judicial activism*). Segundo Garapon (1998: 54), o *activismo* existe quando, entre várias soluções possíveis, o magistrado escolhe a que permite introduzir alguma mudança social ou, pelo contrário, de a travar, caso opte por uma via mais conservadora. Refere, ainda,

aumento quantitativo dos recursos disponíveis para o exercício das funções judiciais (mais tribunais, mais juízes, mais funcionários). (...) Porém, esta solução revela-se cada vez mais inviável em face da crescente crise financeira do Estado para alargar o orçamento da administração da justiça, já de si vultuoso” (1982b: 10). Os magistrados e os advogados defendem o aumento dos vários recursos humanos e materiais com a excepção dos próprios, isto é, consideram, cada um por seu lado, que não é necessário aumentar o número de magistrados ou de advogados, mas sim efectuar uma boa gestão dos já existentes, tentando manter a respectiva classe num número reduzido, de forma a manter algum prestígio. Temos ainda, numa outra vertente desta perspectiva, os cientistas sociais e administradores ligados ao sistema judicial, defendendo que “(...) a solução reside numa melhor gestão dos recursos existentes, o que, em geral, envolverá alterações na divisão do trabalho judicial, a delegação descendente do trabalho administrativo ou de rotina e a promulgação de regras que tornem o processo judicial mais expedito” (1982b: 10). Mas, como afirma Santos Pastor (cf. 1993: 23), “(...) desgraçadamente, as políticas de justiça, como conjunto de intervenções públicas na organização e funcionamento de uma série de instituições ou no comportamento das pessoas que trabalham na administração da justiça, e as opiniões sobre os problemas da administração da justiça, têm sido tradicionalmente pouco fundamentadas, tanto teórica como empiricamente”. Estas duas vertentes da perspectiva de curto e médio prazo sofrem resistências dos magistrados, para não perderem o controlo da actividade judicial, e sofrem resistências passivas das rotinas estabelecidas e dos interesses instalados.

Quanto à *perspectiva de longo prazo*, Boaventura de Sousa Santos concebe duas medidas que implicam mudanças mais radicais, propiciando uma alteração qualitativa no funcionamento dos sistemas judiciais. Em primeiro lugar, “(...) propõe transformações profundas na concepção e gestão do sistema judicial, apetrechando-o com múltiplas e sofisticadas inovações técnicas que vão da automatização dos ficheiros e arquivos e do

---

que o contrário de *judicial activism* é *judicial self restraint*, que se limita a aplicar a lei, sem procurar outras vias alternativas.

processamento automático dos dados ao uso generalizado da tecnologia do vídeo, às técnicas de planeamento e previsão de longo prazo e à elaboração de módulos e de cadeias de decisão que tornem possível a rotinização. (...) Para além destas inovações técnicas, já de si ambiciosas, estas reformas envolvem a criação de uma série de perfis profissionais novos e formas novas de centralização e unificação dos processos judiciais (...) que produzirão alterações profundas na organização do trabalho da justiça e, mais ainda, no sistema de autoridade e de hierarquia que o tem norteador”. (1982b: 10-11). Numa segunda vertente “(...) caracteriza-se pela elaboração de alternativas ao modelo centralizado, foral e profissionalizado que tem dominado a administração da justiça. (...) Estas alternativas, várias e genericamente designadas por «informalização da justiça», «deslegalização», «justiça comunitária», «resolução de litígios» e «processamento de litígios», consistem, em geral, na criação de processos, instâncias e instituições relativamente descentralizadas, informais e desprofissionalizadas que substituam ou complementem, em áreas, determinadas, a administração tradicional da justiça e a tornem em geral, mais rápida, mais barata e mais acessível” (1982b: 11).

Embora fosse possível articular estas duas perspectivas de reforma judicial, normalmente a diversidade de interesses tem impedido o seu avanço, deixando apenas implementar parte das soluções, que resolvem parte dos problemas, mas podem gerar novas dificuldades, porque não foram planeados numa perspectiva global do sistema judicial.

As resistências face à introdução de reformas no sector da justiça podem assumir, pelo menos, três posturas (Koerner, 1999: 13 e ss.): 1) a *corporativo-conservadora*; 2) a do *judiciário democrático*; 3) e a do *judiciário mínimo*. A primeira postura predomina nos órgãos de cúpula do sistema judicial, bem como quanto a outros actores judiciais, que classificam a crise da justiça como consequência da insuficiência de meios e de problemas internos de funcionamento (corresponde à perspectiva de curto e médio prazo). A segunda postura questiona o próprio modelo de justiça, na qual o juiz age como funcionário, aplicando de forma neutral a lei, contribuindo para a reprodução

das injustiças do sistema, apoiada por alguns magistrados, juristas e investigadores (procura fazer a transição da primeira para a segunda perspectiva). Por último, a terceira vertente, que é igualmente a mais problemática porque se integra num projecto mais vasto de reformulação do Estado, segundo as teorias neoliberais, tem como principal objectivo a adaptação dos sistemas judiciais às condições de globalização, reduzindo os custos e o tempo dos litígios judiciais para favorecer o crescimento económico. Esta última via é, igualmente, defendida pelas agências internacionais que operam no âmbito das reformas judiciais, como o Banco Mundial, a USAID, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outras (Santos, 1999b) e que actuam, principalmente, junto de países periféricos ou semi-periféricos (casos, por exemplo, de Moçambique, China, Brasil ou Colômbia).



## CAPÍTULO 2

### FUNÇÕES E MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO DO PODER JUDICIAL

#### 1. Funções do Poder Judicial

Os tribunais vêm desempenhando nas sociedades contemporâneas vários tipos de funções consideradas importantes para a sua legitimidade e independência, bem como para a reconfiguração do papel que desempenham no seio dos poderes estatais. Este papel tem configurações diferentes consoante os países e as épocas em que se situam. O papel desempenhado pelo poder judicial durante o Estado Novo em Portugal, como veremos, é bastante diferente daquele que se verifica hoje em dia, embora se possam observar bastantes linhas de continuidade. Contudo, as linhas de ruptura contribuíram decisivamente para a afirmação de um protagonismo que jamais se tinha atingido em épocas anteriores.

Entre as várias funções que os tribunais desempenham, para além da resolução dos litígios, Santos *et al.* (1996b: 51 e ss.) destacam três: as funções instrumentais; as funções políticas; e as funções simbólicas. Segundo estes autores, estas funções são diferenciadas: "(...) as funções instrumentais são as que são especificamente atribuídas a um dado campo de actuação social e que se dizem cumpridas quando o referido campo opera eficazmente dentro dos seus limites funcionais. As funções políticas são aquelas através das quais os campos sectoriais de actuação social contribuem para a manutenção do sistema político. Finalmente, as funções simbólicas são o conjunto das orientações sociais com que os diferentes campos de actuação social

contribuem para a manutenção ou destruição do sistema social no seu conjunto” (1996b: 51-52).

No âmbito das funções instrumentais encontram-se a resolução de litígios, o controlo social, a administração e a criação de direito. O desempenho destas funções instrumentais não pode ser visto separadamente das restantes funções, visto que estas dependem em muito da capacidade de concretização das primeiras. As funções políticas decorrem, não só do exercício das funções instrumentais, mas também do facto dos tribunais serem um dos órgãos de soberania. Estas funções decorrem da capacidade de controlo social que é, igualmente, uma função política. Também a mobilização dos tribunais pelos cidadãos, em várias áreas do direito (laboral, administrativo, etc.), se traduz no exercício dos direitos de cidadania e, por conseguinte, de participação política. Neste campo centram-se problemas como o acesso à justiça e aos tribunais, a morosidade processual e os custos da justiça, questões cada vez mais importantes em função da (in)capacidade de resposta dos tribunais aos “falhanços” dos poderes políticos na resolução dos problemas sociais. Ainda no âmbito das funções políticas, os tribunais contribuem para a legitimação dos próprios poderes políticos, isto é, a independência da justiça constitui, nos nossos dias, um dos pilares fundamentais para a legitimação do sistema político no seu todo, essencial para garantir a efectividade dos direitos conferidos pelos poderes políticos. Por último, temos as funções simbólicas, as quais só podem desenvolver-se se as anteriores forem cumpridas. Estas funções são mais abrangentes que as anteriores, visto englobarem todo o sistema social. “Os sistemas sociais assentam em práticas de socialização que fixam valores e orientações a valores distribuindo uns e outras pelos diferentes espaços estruturais de relações sociais (família, produção, mercado, comunidade, cidadania e mundo) segundo as especificidades destes, elas próprias fixadas por critérios de especialização funcional socialmente dominantes” (Santos *et al*, 1996b: 55)<sup>11</sup>. A concretização das funções simbólicas inserem-se, quer nas funções instrumentais, quer nas políticas, pois

o desempenho destas últimas alimenta e fortalece as primeiras, mesmo que nem sempre actuem conforme as expectativas. Mas, “(...) num Estado em geral opaco ou pouco transparente, um deficiente desempenho instrumental dos tribunais pode não afectar a sua eficácia simbólica, sobretudo se alguns casos exemplares de bom desempenho instrumental forem alimentando a comunicação social e se o fizerem de molde a que a visibilidade dos tribunais fique reduzida a essas zonas de atenção pública” (*Idem*: 56).

Cunha Rodrigues (1999b: 56-57) considera que a função simbólica exerceu, durante longo tempo, um papel imprescindível para a afirmação e credibilização dos tribunais. No entanto, a sua evolução foi num sentido ambíguo, pois, ao mesmo tempo que se dissemina a ideia que todos os bens, como a justiça, estão ao alcance de todos os cidadãos, maior é a frustração pela não concretização dessas expectativas, em função das limitações conhecidas de todos nós. “Ao mito do «direito em abundância» juntou-se o da «justiça em abundância». (...) Os tribunais não têm capacidade para gerir um volume de solicitações tão significativo e diversificado como o que lhes é actualmente dirigido, sobretudo se mantiverem regras de organização e funcionamento oriundas de épocas de reduzida expressão de comércio jurídico ou calibradas para uma fenomenologia delinquencial de índole acentuadamente rural” (Rodrigues, 1999b: 58).

E esta crescente mediatização da justiça, que veio abalar os alicerces do seu poder simbólico, interliga-se, na maioria das vezes, com as questões de independência dos tribunais e dos seus corpos profissionais. Contudo, sempre que se fala de independência, há que distinguir entre “(...) a independência externa, que consiste na liberdade de que usufrui globalmente a magistratura relativamente a outros órgãos políticos, da independência interna, que está à disposição dos seus membros no interior da corporação” (Garapon, 1998: 59). Esta independência é muito mais sensível sempre que se fala de justiça criminal, mantendo-se as outras áreas de intervenção da administração da

---

<sup>11</sup> Sobre a especificidade dos espaços estruturais e das suas características cf. Santos, 1995 (403-455) e 2000b (243-303).

justiça bastante discretas. Sendo palco de grandes movimentos de contestação e de reforma, tal centralidade explica-se, segundo Cunha Rodrigues, porque é “(...) nela que se tornam mais evidentes as dificuldades que caracterizam a relação entre a justiça e a sociedade, por várias razões, de que destaco o significado sociológico da criminalidade, a espectacularidade do crime e o aproveitamento mediático que dele é possível fazer” (1999b: 60). A justiça de menores, por exemplo, salvo em alturas muito precisas em que ocorrem alguns problemas, tem passado ao lado das prioridades dos governantes, dos meios de comunicação e dos cidadãos, embora constitua uma área bastante sensível relativamente aos direitos humanos (Fonseca, 2002; Fonseca e Pedroso, 1999; Pedroso, 1998).

Apesar de a independência externa estar assegurada, nos países mais avançados, pelas leis fundamentais e demais legislação em vigor, a sua concretização está sempre dependente das condições necessárias para o seu exercício realmente efectivo. Já no que respeita à independência interna, esta é sem dúvida mais complexa, indo para além das leis em vigor, em função de mecanismos informais que tornam a sua efectividade muito mais complexa e ambígua. Assim, como veremos à frente nos capítulos referentes aos Conselhos Superiores, nem sempre o estipulado na lei é cumprido, visto que outros factores intervêm na sua aplicação, contribuindo algumas vezes para que a independência interna se transforme em formas de cumplicidade e de hierarquização informal das práticas e dos comportamentos.

Este enquadramento leva-nos a discutir a importância de determinados conceitos para a formulação do poder judicial e, em particular, para a compreensão da posição dos magistrados face às suas responsabilidades enquanto elementos de órgãos de soberania e, por conseguinte, dotados de uma acrescida responsabilidade ética e moral (Volcansek, 1996). Isto, tanto mais quando os magistrados são os únicos titulares de órgãos estatais não democraticamente eleitos para as suas funções<sup>12</sup>, ficando a sua legitimidade

---

<sup>12</sup> Zaffaroni (1996) refere que existem duas funções em qualquer Estado democrático: as puramente políticas e as que exigem capacidade técnica especializada. A função judiciária

confinada a outras formas: recrutamento, formação, promoção, eleição interna, nomeação, avaliação e fiscalização. Deste modo, conceitos como independência, autonomia, neutralidade, transparência, legitimidade, competência, pluralismo ou responsabilidade são essenciais à discussão em torno das reformas efectuadas ou a efectuar-se. Além disso, o desempenho dos magistrados é fundamental para a manutenção e reforço destas funções, contribuindo não só para a melhoria da eficácia dos tribunais, mas também para uma maior intervenção pública e política capaz de catapultar o papel simbólico dos tribunais para um patamar demasiado importante para ser ignorado ou minimizado, como aconteceu tantas vezes no passado.

## **2. Controlo Interno e mecanismos de auto-regulação**

“O que decisivamente transfere da reflexão filosófica ou sociológica para o mundo «prático» do direito a questão dos limites do poder judicial – daquilo que podemos continuar a exigir-lhe sem que irremediavelmente se comprometa a sua identidade ou subsistência – é a necessidade de um controlo efectivo, o que significa (...) a sujeição a controlos externos” (Vasconcelos, 1996: 201-202).

A actual importância que atingiu o problema da fiscalização e do controlo dos magistrados relaciona-se, igualmente, com a época em que nos encontramos. Não podemos deixar de contextualizar estas acções com a crescente importância atribuída, nos nossos dias, à realização pessoal baseada no desempenho profissional. Deste modo, é compreensível que os magistrados considerem que, tal como Garapon, “(...) a instituição torna-se frustrante, a margem de iniciativa é quase nula, as oportunidades de valorização profissional quase inexistentes, e a inovação jurídica torna-se, em resumo, bastante rara” (1998: 63). Por conseguinte, é por forma a contrariar esta situação que o sistema de avaliação do desempenho profissional e de progressão na carreira adquire uma verdadeira importância, não se

relacionando apenas com os magistrados, mas com a motivação que possam incutir na prestação dos serviços de justiça à sociedade.

Um outro vector importante para compreender a polémica à volta do corporativismo e de formas de controlo do desempenho dos magistrados é a crescente visibilidade que os tribunais adquiriram nas últimas décadas, que vieram, finalmente, expor os comportamentos dos seus profissionais nos meios de comunicação. “Durante muito tempo, a justiça conseguiu manter a sua autoridade à custa de um distanciamento e legitimação que escapavam ao controlo dos cidadãos. Foi diferente quando o processo e o julgamento ingressaram no mundo dos eventos que produzem estados de opinião. É, por esta via, que a justiça passou a ocupar lugar nas representações sociais” (Rodrigues, 1999b: 59). Como é evidente, a maior exposição dos tribunais e dos magistrados permitiu introduzir elementos de controlo externo, mas manteve afastados, do olhos dos cidadãos, os mecanismos de controlo interno, que continuam a pautar-se, no geral, de forma confessional e informal.

De facto, o exercício da acção judicial tem evoluído historicamente através da introdução de novos mecanismos que, além de promoverem os direitos e garantias das partes envolvidas, possibilitam que haja um controlo externo e permanente das acções protagonizadas pelos magistrados. Por um lado, todos os mecanismos inseridos nas leis processuais (princípio do contraditório, instâncias de recurso, direito de audiência, etc.) que permitem um controlo «interno» ao sistema e, por outro lado, com o progressivo movimento de democratização da justiça, conseguido através da melhoria do acesso à justiça e à inscrição de novos direitos, atingiu-se uma exposição pública potenciada pelos meios de comunicação (Vasconcelos, 1996: 196-197). No entanto, estas alterações não eliminam todas as disfuncionalidades existentes ao nível da avaliação do desempenho profissional e do exercício da acção disciplinar, vectores que proporcionam o aparecimento de práticas corporativas, sedimentadas historicamente pelo isolacionismo a que foram votados os tribunais durante décadas.

A forma como se efectua o controlo dos magistrados tem gerado polémicas apaixonantes e prolongadas. A alteração das composições dos órgãos fiscalizadores ou das leis que os regulamentam geram, quase sempre, conflitos entre os diversos poderes estatais. As acusações entre os vários actores políticos e judiciais cruzam-se a um ritmo alucinante, como verificámos aquando da última alteração à composição do Conselho Superior da Magistratura, a que voltaremos mais à frente. Em causa está, alegam os magistrados, a independência da justiça e dos tribunais. No campo oposto, os políticos replicam com a necessidade de haver uma verdadeira fiscalização dos desempenhos profissionais de modo a assegurar uma justiça aplicada por profissionais competentes e isentos. No fundo, como refere Afonso (1995: 144), “(...) motivo de polémicas e debates, pólo de interesses de políticos, de juízes e de jornalistas, [o CSM] tem sido transportado para o centro de uma disputa mais vasta e que se reconduz ao controlo do poder judicial”, num reconhecimento implícito da verdadeira importância destes órgãos.

O Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público são considerados órgãos de gestão e de disciplina dos magistrados judiciais e do Ministério Público e, como tal, possuem alguns poderes de auto-regulação, enquadrados nos respectivos estatutos e leis orgânicas (incluindo a Constituição da República Portuguesa). Contudo, os poderes de auto-regulação de que dispõem permitem-lhes uma margem de manobra relativamente ampla no que respeita a estes assuntos. Vejamos, então, como se podem inserir os Conselhos Superiores, em termos conceptuais, no âmbito da auto-regulação profissional.

“Auto-regulação pode ser definida como o sistema sob o qual as regras são feitas por aqueles a quem elas vão ser aplicadas” (Davison *in* Moreira, 1997: 52). Esta definição de auto-regulação detém, na perspectiva de Vital Moreira, três características principais. “Primeiro, é uma forma de regulação e não ausência desta; auto-regulação é uma espécie de género regulação. Segundo, é uma forma de regulação colectiva. Não existe auto-regulação individual; a auto-contenção ou auto-disciplina de cada agente (...) por motivos morais ou

egoístas, não é regulação; a auto-regulação envolve uma organização colectiva que estabelece e impõe aos seus membros certas regras e certa disciplina. Terceiro, é uma forma de regulação não pública” (1997: 52-53).

Estas características são fundamentais para compreender a forma como se procede ao controlo interno do poder judicial, ou seja, de que forma a independência interna se encontra assegurada ou limitada pela acção de órgãos reguladores das profissões. Neste caso, estão os Conselhos Superiores como órgãos de controlo interno e de fiscalização das magistraturas. Como veremos, estes órgãos integram instrumentos auto-regulatórios que lhes conferem poderes de auto-regulamentação, auto-execução e auto-disciplina (Moreira, 1997: 69). No entendimento deste autor, a auto-regulamentação é a faculdade de criação de normas e de regras de conduta, ainda que, por vezes, possa estar limitada à “(...) execução de normas criadas exteriormente à instância de auto-regulação” (*Idem*: 70). Por seu lado, a auto-execução refere-se à capacidade de aplicar as normas ou as regras de conduta que constituem o ordenamento regulatório, ainda que este seja oriundo de outra instância externa. A auto-disciplina, na definição de Vital Moreira (1997: 72), é “(...) a capacidade da organização (...) sancionar os seus próprios membros pelas infracções cometidas”. Esta capacidade pode originar três tipos de questões organizatórias (*Idem*: 73): “(...) a existência de um organismo disciplinar específico, separado dos órgãos representativos e executivos (separação de funções); a participação de leigos no órgão disciplinar; a possibilidade de dois graus de jurisdição disciplinar interna, através de um órgão de recurso”. Como veremos, os Conselhos Superiores portugueses incluem todas estas características, facto que lhes confere verdadeiras competências disciplinares.

Em relação à defesa dos interesses de classe, esses já não são protagonizados pelos Conselhos Superiores ou, pelo menos, as suas competências não abrangem esses aspectos<sup>13</sup>. Essa defesa dos interesses de

---

<sup>13</sup> Existem, no entanto, registos que comprovam que o Conselho Superior do Ministério Público, por vezes, tem apoiado as lutas sindicais. Segundo a acta 11/85, este órgão emitiu um parecer favorável à proposta apresentada pela associação dos juizes quanto ao aumento da

classe está confinada, actualmente, à Associação Sindical dos Juizes Portugueses e ao Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Estas entidades, embora estejam próximas e influam no funcionamento dos Conselhos Superiores, têm por objectivo a melhoria da situação sócio-profissional dos magistrados. Não têm, assim, competências no âmbito da fiscalização dos magistrados. Contudo, o facto de participarem na elaboração das listas de magistrados concorrentes aos Conselhos Superiores leva a que se estabeleça um «cordão umbilical» entre as associações de classe e os órgãos com as competências para as fiscalizar, em termos individuais.

Esta situação contribui para a existência de práticas corporativas visto que, como afirma Bodiguel (cf. 1991: 244), “(...) a tentação do corporativismo é constante e mesmo os espíritos bons sucumbem, por vezes, à tentação”. A existência destas práticas, traduzidas na protecção dos incompetentes e dos que cometem infracções disciplinares, para além do favorecimento dos «conhecidos» na organização interna e nas promoções, contribui para o debate em torno da (ir)responsabilidade dos magistrados. Mauro Cappelletti distingue quatro tipos de responsabilidade (1989: 36 e ss.): a *política*, face aos poderes políticos e aos limites constitucionais; a *social*, perante o público em geral, quer em termos individuais, quer em termos colectivos; a *jurídica*, do Estado, que pode ser exclusiva ou concorrente com a do juiz; e a *jurídica*, pessoal dos magistrados, que pode ser penal, civil ou disciplinar. Em relação a esta última responsabilidade, vamos apenas centrar-nos na responsabilidade disciplinar, a que mais se relaciona com a acção dos Conselhos Superiores e com as práticas corporativas. Segundo Cappelletti (1991: 73-74), os vários sistemas judiciais nos países ocidentais têm procurado enfrentar duas limitações e perigos de organização interna da magistraturas: o primeiro diz respeito à sujeição dos magistrados aos poderes políticos, em especial ao executivo; o segundo relaciona-se com a monopolização da responsabilidade disciplinar em órgãos controlados totalmente pelas magistraturas. No que concerne ao primeiro perigo, tem-se procurado reduzir ou eliminar o papel do executivo no

---

participação emolumentar. Um ano depois, pela acta 8/86, emitiu outro parecer favorável à proposta do estatuto remuneratório do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.

prosseguimento e decisão do procedimento disciplinar. Já no que respeita ao segundo perigo, a opção desenvolvida tem originado alguns excessos, visto que privilegiam frequentemente o «isolamento» das magistraturas e a sua actuação na defesa do «prestígio» da magistratura, em detrimento da eficiência, da competência e da acessibilidade à justiça, serviço que os magistrados devem prestar em nome da concretização dos direitos de cidadania. Para combater estes laivos de corporativismo, tem-se verificado o reforço da presença de membros *laicos* na composição dos Conselhos Superiores, no sentido de se atingir um determinado equilíbrio entre, por um lado, a garantia de independência e a união dos magistrados e, por outro, o necessário exercício de fiscalização destes corpos profissionais.

Torna-se, então, compreensível que o exercício da fiscalização das magistraturas, de forma transparente, isenta e competente, é essencial para a manutenção e reforço das funções que os tribunais desempenham, em particular as simbólicas. Como afirma Pedro Bacelar de Vasconcelos, “(...) a enorme expansão da intervenção judicial é incompatível com a manutenção da sua clausura” (1996: 197). Isto é, os mecanismos de fiscalização não podem continuar, por um lado, distantes do controlo público propiciando atitudes corporativas e, por outro, a perpetuar formas de controlo interno e manutenção de hierarquias (in)formais.

As alterações nas competências e na composição dos Conselhos Superiores em Portugal não foram suficientes para, parafraseando Vasconcelos (1996: 200), se atravessar uma verdadeira revolução copernicana, tal foi a sua timidez, embora possam antever, como veremos à frente, sinais reveladores de uma evolução da estruturas do poder judicial e do processo de democratização iniciado com a revolução de 25 de Abril de 1974.

## **Parte II**

**A Justiça em Portugal: do 25 de Abril de 1974 ao século**

**XXI**

### **CAPÍTULO 3**

#### **PODER JUDICIAL EM PORTUGAL: RUPTURAS E CONTINUIDADES**

Neste capítulo analisaremos a evolução do sistema judicial português de forma a compreender as continuidades e rupturas operadas desde 1974. Esta compreensão torna-se fundamental, não só para enquadrar a actuação e o funcionamento dos Conselhos Superiores, mas também para o conhecimento da “arquitectura” judicial, procurando deste modo verificar como tem evoluído, ao longos destes últimos anos, e que factores têm influenciado a sua transformação.

A análise das leis fundamentais com impacto na organização judiciária portuguesa é igualmente importante, para compreendermos algumas das razões da designada «crise da justiça», bem como as posições que os vários actores envolvidos têm adoptado ao longo dos tempos.

Uma terceira ordem de factores justificativos deste olhar sobre a organização judiciária diz respeito à caracterização da cultura legal e jurídica portuguesa (Arends, 2000), ou seja, de que modo a evolução da organização judiciária reflecte, ou não, alterações no âmbito da prática e da reflexão sobre o funcionamento e o papel que o poder judicial ocupa, seja no seio dos poderes estatais, seja no cômputo da sociedade em geral.

Deste modo, iremos expor a sequência das principais leis modeladoras da organização judiciária, destacando as problemáticas que suscitam como elementos caracterizadores da importância da justiça. Esta sequência será

mais desenvolvida no pós-25 de Abril de 1974, embora procure ir mais atrás, no sentido de enquadrar os acontecimentos anteriores a essa revolução.

## **1. O Poder Judicial durante o Estado Novo**

Ao analisar as principais reformas ocorridas no sistema judicial português, no século XX e até 1974, verificamos que o Decreto n.º 13.809, de 22 de Junho de 1927, corresponde à primeira tentativa de organizar o sistema judicial como um todo (após o período de Republicanização, que não prestou muita atenção a esta matéria). As questões de organização dos vários órgãos judiciais procuraram-se articular com os estatutos das magistraturas, sem excluir a organização das secretarias e o seu estatuto profissional, a organização da Ordem dos Advogados ou a assistência judiciária. “Trata-se de um verdadeiro código judiciário, a cujo modelo obedeceram os Estatutos posteriores” (Rodrigues, 1999c: 61-62). A Constituição de 1933, proclamada pelo Estado Novo, ainda que definisse os tribunais como órgãos de soberania (artigo 71.º), não garantia a independência que hoje está consagrada, quer na Constituição, quer nas leis de organização judiciária. Embora o carácter vitalício e a inamovibilidade dos juízes estivessem garantidas pelo artigo 119.º, a lei nada dizia sobre o exercício de funções com independência. E não era por acaso que Marcello Caetano optava por se referir à justiça como “função” judicial e não como “poder”.

Quanto ao Ministério Público, segundo o Estatuto de 1962, a sua hierarquia organizava-se na estrita dependência do Ministro da Justiça, estando o Procurador-Geral da República subordinado ao Ministro da Justiça, que chefia directamente Procuradores da República, e assim sucessivamente, até aos subdelegados da República, a funcionar junto dos tribunais municipais. Na opinião de Rodrigues, “(...) tratava-se de uma hierarquia de tipo piramidal quanto à subordinação, mas já não, pelo menos explicitamente, quanto aos poderes disciplinares e directivos” (1995: 16), os quais eram intermediados pelo Conselho Superior do Ministério Público. No entanto, considera que “(...) esta distinção torna-se especiosa quando se tiverem em conta as

características do sistema político em que os princípios funcionavam e, nomeadamente, a sua tendência para concentrar a autoridade e esbater os reduzidos espaços de autonomia intermédia e periférica” (1995: 17).

Em relação à organização judiciária, em 1945, o então Ministro da Justiça Cavaleiro Ferreira, criou nas comarcas de Lisboa e do Porto os Tribunais Plenários Criminais, em substituição do anterior Tribunal Militar Especial, com a especificidade de julgar os crimes sociais e políticos, ou seja, os crimes contra a segurança do Estado e os delitos políticos e de opinião. Estes polémicos tribunais foram abolidos com o 25 de Abril (pela lei n.º 3/74 da Junta de Salvação Nacional), havendo, no entanto, quem considere que nunca sentiu, durante o Estado Novo, falta de independência ou pressão no exercício da sua profissão<sup>14</sup>. Na mesma linha, Gonçalves da Costa afirma que “(...) a esmagadora maioria dos juizes portugueses, honra lhes seja, cumpriram exemplarmente, com independência – virtude própria, que não do sistema – e com imparcialidade, não obstante as condições adversas, a sua missão, mas muitos cederam ao engodo da nomeação para cargos superiores do Ministério Público ou da *promoção por mérito*, e alguns houve que não tiveram pejo de integrar os já mencionados *Tribunais Plenários*” (Costa, 1998: 179). Talvez porque muitos magistrados exerciam apenas a sua função em tribunais despolitizados, pois os casos com maior incidência político-social eram retirados do sistema geral e enviados para os Tribunais Plenários. Acresce que, sabendo-se que o Ministro da Justiça possuía, na prática, o poder de nomear, de transferir ou de actuar disciplinarmente sobre os magistrados, poucas seriam as veleidades em contrariar abertamente os alicerces do regime, antes optando por uma postura passiva e discreta. Os Tribunais de Trabalho e os Tribunais Administrativos encontravam-se, igualmente, fora da organização judiciária, sendo tutelados directamente pelo Governo. Os Tribunais de Trabalho eram uma extensão da organização corporativa do Estado, enquanto que os Tribunais Administrativos tinham um papel bastante

---

<sup>14</sup> Alocução do Juiz-Conselheiro Mário Rui, actualmente aposentado, proferida no V Congresso da ASJP, em Novembro de 1997.

limitado, os próprios magistrados não pertenciam, na maioria das vezes, à judicatura, sendo escolhidos directamente pelo Governo (Cluny, 1992: 134).

Nesta época, e até à Constituição de 1976, havia um cruzamento entre as magistraturas, sendo que a do Ministério Público era vestibular em relação à judicial. Os quadros superiores do Ministério Público eram, no entanto, recrutados entre juízes de Direito ou entre lentes da Faculdade de Direito. A carreira iniciava-se pelo Ministério Público, sendo os delegados posteriormente candidatos obrigatórios à magistratura judicial, a ela ascendendo através de concurso. Como este sistema era pernicioso, não em si mesmo, mas devido à forma como era instrumentalizado, os novos poderes resultantes do 25 de Abril de 1974 optaram por reformular o modelo judicial e separar definitivamente as magistraturas.

No período imediatamente anterior ao 25 de Abril as polémicas começavam a sentir-se na área da justiça. Vários acontecimentos contribuíram para o «vir ao de cima» do descontentamento que circulava pelos meios judiciais, desde artigos publicados nos jornais pelo magistrado Francisco Velozo e pelo advogado Magalhães Godinho, a conferências no Instituto de Conferências da Ordem dos Advogados, dinamizadas por Palma Carlos, Artur Santos Silva e Salgado Zenha, até a estudos e colóquios, como o efectuado em 1972, em Braga, os sinais eram cada vez mais sintomáticos de uma vontade de mudança (Rodrigues, 1999c: 70). O projecto de Francisco Sá Carneiro para reformular a justiça, extinguindo os Tribunais Plenários e garantindo a independência e o auto-governo da magistratura, sintetizava uma das posições contestatárias ao *status quo* vigente (Miranda, 1999b: 9-10). A outra posição, mais próxima à magistratura judicial, visava apenas a garantia das especificidades das suas funções, nomeadamente em relação aos quadros, ao acesso à carreira e às remunerações.

## **2. A justiça no período revolucionário**

As primeiras mudanças ocorreram no contexto da revolução de 25 de Abril de 1974. A deposição do Governo de Marcello Caetano, pelo Movimento das Forças Armadas (MFA), originou a adopção de políticas de justiça que iam de encontro às expectativas democráticas da população. As primeiras medidas adoptadas pelo MFA inspiraram-se nos princípios defendidos no Congresso da Oposição Democrática (1973) e nas posições assumidas pela ala liberal do Governo nos últimos anos do Estado Novo. Deste modo, os primeiros governos provisórios, liderados na pasta da Justiça por Salgado Zenha, procuraram rapidamente implementar as medidas necessárias à desafecção do poder judicial da tutela dos poderes executivo e legislativo, como, por exemplo, a alteração da composição do Conselho Superior Judiciário, a abertura das magistraturas às mulheres ou a extinção dos tribunais plenários. Neste contexto, o sindicalismo judiciário começou a «ferver», destacando-se, neste campo, o Sindicato dos Delegados do Procurador da República.

Com Salgado Zenha como Ministro da Justiça, foi criado um conjunto de comissões de reforma judiciária que ajudaram a lançar o debate sobre o futuro do sistema judicial português, inventariando os problemas e propondo novos caminhos. Numa época de «efervescência» ideológica, os debates rapidamente resvalavam para soluções pouco razoáveis e, essencialmente, pouco práticas. Rodrigues (1999c: 71) considera que foi elucidativo, “(...) a este respeito, a problemática do juiz de instrução criminal, em que se adopta e maximaliza um modelo já então em crise noutros sistemas”. Na opinião de Cunha Rodrigues, os projectos apresentados pelos vários partidos políticos apresentavam soluções distintas: “(...) os do Partido Socialista e do Partido Comunista são tendencialmente neutros e generalistas, os do Partido Popular Democrático e do MDP-CDE evidenciam um considerável e inovador conjunto de sugestões, o do Centro Democrático Social é tradicionalista, limitando-se a introduzir ao sistema anterior os ingredientes indispensáveis à sua democratização” (1999c: 71-72).

O poder judicial saído deste período, e actualmente em vigor, incorpora princípios que a história tem demonstrado serem difíceis de conciliar: a par de uma independência jurisdicional e funcional relativamente aos outros poderes do Estado (executivo e legislativo), configura os titulares dos órgãos de soberania numa organização bicéfala: magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público. Como órgãos de gestão e de disciplina das magistraturas temos, como já referimos, pelo lado do Ministério Público, o Conselho Superior do Ministério Público, e pelo dos juizes, o Conselho Superior da Magistratura.

Após a revolução de 25 de Abril de 1974 e a instauração do regime democrático, partiu-se para uma organização judiciária na qual a capacidade de interferência por parte do poder político diminuiu consideravelmente, de tal forma que as sucessivas revisões das leis orgânicas dos Tribunais Judiciais, do Ministério Público ou do Estatuto dos Magistrados Judiciais erradicaram os poderes interventivos e directivos do Ministério da Justiça que ainda persistiam do regime anterior. Com a revisão constitucional de 1989, o Ministério Público passou, inclusive, a ser concebido e definido como órgão de iniciativa do poder judicial (Cluny, 1995: 73). Assim, para além da independência em si, conceitos como autonomia e poder de iniciativa, no dizer de António Cluny (1997), fazem parte das características do poder judicial português.

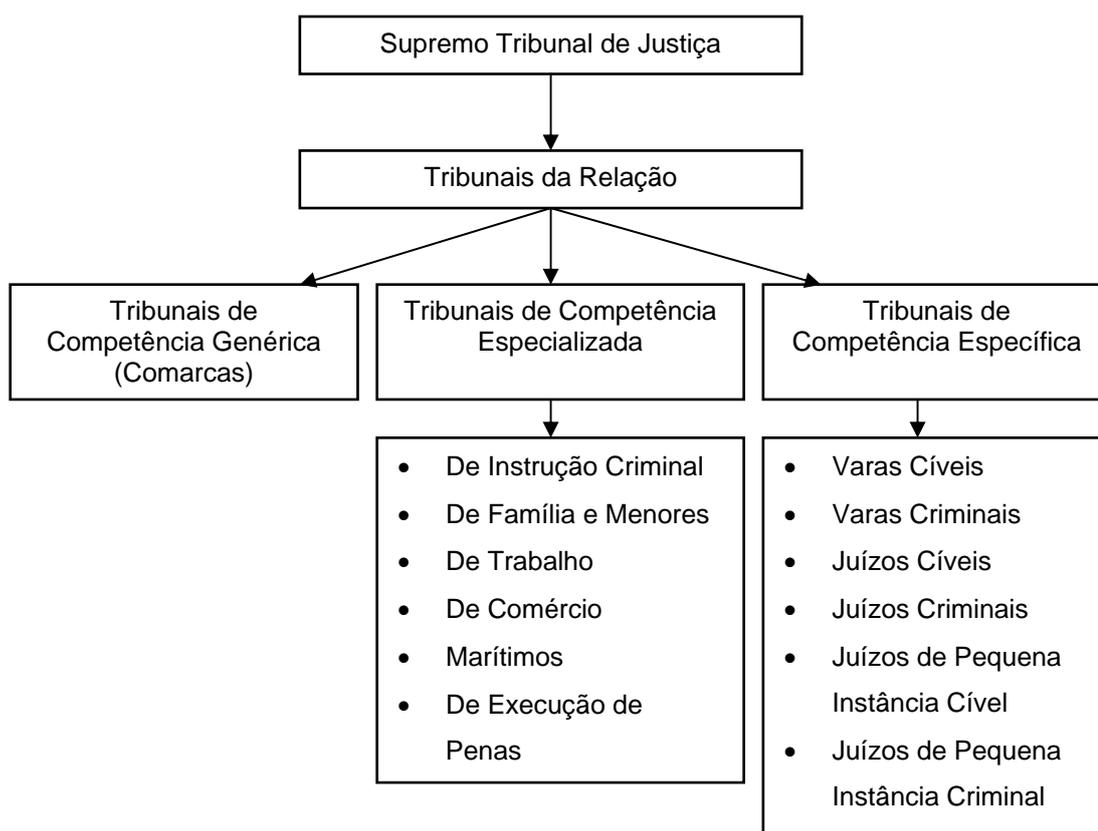
### **2.1. A justiça e os tribunais na Constituição da República**

Começando pela estrutura organizativa dos tribunais portugueses, inserida na Constituição da República (versão de 1997), constata-se que aqueles não estão integrados numa estrutura única, distinguindo-se diferentes sub-sistemas ou categorias de tribunais. Por um lado, temos os tribunais judiciais, que englobam os tribunais de primeira instância (de competência genérica e de competência especializada), de segunda instância (tribunais da Relação) e, no topo, o Supremo Tribunal de Justiça (artigo 210.º – Figura 1). Por outro lado, numa estrutura paralela, encontram-se os tribunais administrativos e fiscais, incorporando os tribunais de primeira instância (tributários, fiscais/aduaneiros e administrativos), de segunda instância (Tribunal Central Administrativo), e, no cume, o Supremo Tribunal Administrativo (artigo 212.º – Figura 2). Na categoria

de tribunais incluem-se, ainda, o Tribunal de Contas, como órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas, segundo as competências estipuladas na lei (artigo 214.º), e os Tribunais Militares, durante a vigência do estado de guerra, com a competência de julgar crimes de natureza estritamente militar (artigo 213.º).

Mas esta formulação sofreu, igualmente, algumas modificações ao longo das sucessivas revisões constitucionais sem, contudo, alterar profundamente a organização herdada do Estado Novo.

**Figura 1**  
**Organograma dos Tribunais Judiciais**



Fonte. Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, 1999.

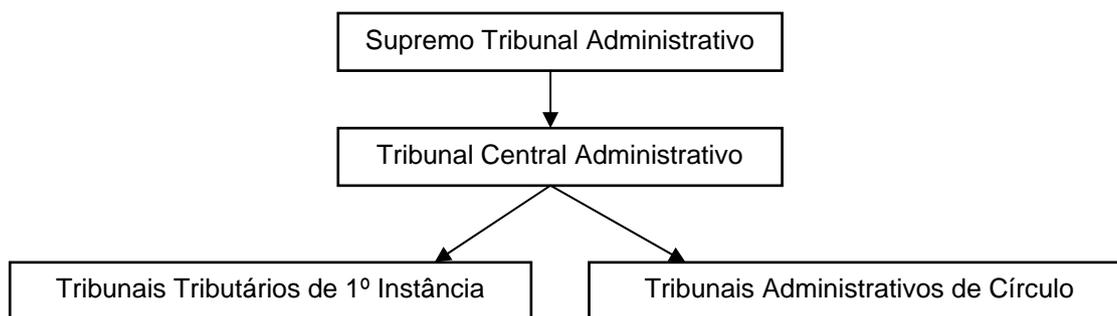
Os tribunais administrativos e fiscais aparecem apenas discriminados na Constituição, após a revisão de 1992, e os tribunais militares deixam de existir

em tempo de paz, com a revisão de 1997. De resto, e salvo a substituição do Conselho de Revolução pelo Tribunal Constitucional ocorrida na revisão constitucional de 1982, a estrutura orgânica dos tribunais, inscrita na Constituição, pouco se alterou. Como veremos, as mudanças produziram-se essencialmente com as revisões das várias leis orgânicas dos tribunais judiciais e, posteriormente, dos tribunais administrativos e fiscais.

Deste modo, foi após a publicação da Constituição de 1976, que consagrou os tribunais como órgãos de soberania, no artigo 113.º (actual artigo 110.º, após a revisão de 1997), que se estipulou a independência do seu funcionamento como um dos princípios básicos do sistema judicial português (Marques, 1999: 413) e se passaram a definir as suas competências. De seguida, aprovaram-se, sucessivamente, a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, o Estatuto dos Magistrados Judiciais e a Lei Orgânica do Ministério Público. Seguiu-se a lei relativa à instituição do Centro de Estudos Judiciários como pólo de recrutamento e formação de magistrados, abolindo o anterior sistema de nomeação<sup>15</sup>. O Estatuto que veio enquadrar os Tribunais Administrativos e Fiscais só foi publicado em 1984, pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril.

**Figura 2**

**Organograma dos Tribunais Administrativos e Fiscais**



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, 1999.

<sup>15</sup> Sobre a criação e evolução do Centro de Estudos Judiciários e o seu papel na formação dos magistrados em Portugal, incluindo o estudo de direito comparado, ver Gomes e Pedrosa (2001).

Em relação à Constituição da República, as alterações introduzidas nas revisões de 1982, 1989, 1992 e 1997 vieram conferir uma maior especificidade às funções e atribuições dos vários órgãos judiciais, além de atribuir relevância constitucional a determinadas características consideradas fundamentais<sup>16</sup>. Por exemplo, foi apenas na revisão de 1992 que ficou estabelecido, pelo artigo 221.º, n.º 2, que o Ministério Público “goza de estatuto próprio e de autonomia nos termos da lei”. Tal autonomia estava, no entanto, já consagrada na sua Lei Orgânica de 1978 (Lei n.º 39/78, de 5 de Julho), e mantida nas seguintes (sendo reforçada pela Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto). Não obstante, ao contrário do estipulado para os magistrados judiciais, e dado que as carreiras são paralelas mas separadas, não se inseriu então qualquer disposição referente aos magistrados do Ministério Público, ficando estes integrados no Capítulo IV, referente ao Ministério Público, o qual apenas compreende duas normas (artigos 219.º e 220.º). Mesmo assim, verificou-se uma evolução face ao disposto na Constituição de 1976, na qual, embora, embora houvesse três artigos consagrados ao Ministério Público, as suas competências eram menores, algo que veio a ser alterado com a revisão de 1992, até para se adaptar às novas competências decorrentes das revisões do Código Penal e do Código de Processo Penal.

**Figura 3**  
**Órgãos e Agentes do Ministério Público**

<b>Ministério Público</b>		
<b>Órgãos</b>		<b>Agentes</b>
Procuradoria-Geral da República		
↓	Procurador-Geral da República	
	Vice-Procurador-Geral da República	
Departamento Central de Investigação e Acção Penal	Conselho Superior do MP	Procuradores-Gerais-Adjuntos
Gabinete de Documentação e Direito Comparado	Inspeção do MP	Procuradores da República
Departamento de Contencioso do Estado	Conselho Consultivo da PGR	Procuradores-Adjuntos

<sup>16</sup> Não abordamos a revisão extraordinária da Constituição da República, ocorrida em 2001, por esta ter apenas permitido a ratificação do Tribunal Penal Internacional. Embora esta ratificação influencie o funcionamento dos tribunais, no que respeita à cooperação judiciária internacional, não nos parece, no âmbito deste trabalho, que a sua análise se revele pertinente.

Núcleo de Assessoria Técnica	Audidores Jurídicos
	Procuradorias-Gerais-Distritais
	Procuradorias da República
	Departamentos de Investigação e Acção Penal

Fonte: Procuradoria-Geral da República, 1999.

Em relação aos magistrados judiciais, as sucessivas revisões da Constituição têm permitido consagrar uma série de mecanismos que lhes garantem, por um lado, a independência no exercício das suas funções e na gestão interna e, por outro, o controlo no acesso à carreira e aos tribunais superiores, como por exemplo no acesso ao Supremo Tribunal de Justiça, consagrado no artigo 220.º da CRP de 1982 (actual artigo 215.º). Com esta revisão passam a deter um Capítulo (III), denominado *Estatuto dos Juizes*, onde se concentram as garantias, direitos e incompatibilidades essenciais ao exercício da sua função, bem como as regras de progressão na carreira e de governo (estas últimas com execução através do CSM). Deste modo, ficam menos vulneráveis a quaisquer turbulências conjunturais do que a magistratura do Ministério Público (MP), cujas regras de funcionamento dependem mais de leis ordinárias. Esta situação contribui, igualmente, para a manutenção simbólica, e real, de um desequilíbrio no estatuto social, em desfavor da magistratura do Ministério Público.

## **2.2. Organizações associativo-sindicais das magistraturas**

Durante o Estado Novo a organização das magistraturas em associações ou em sindicatos era estatutariamente proibida. Foi no período a seguir ao 25 de Abril de 1974 que apareceram as organizações associativo-sindicais de magistrados, passando então a desempenhar um papel importante na produção legislativa que veio a enformar a organização judicial.

O Sindicato dos Delegados do Procurador da República surgiu em Janeiro de 1975, mas foi só a partir de Fevereiro de 1979 que passou a designar-se Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), abrangendo todas as

categorias profissionais (com a publicação no Boletim de Trabalho e Emprego n.º 30). Desde cedo, procurou reivindicar uma maior autonomia para o MP, bem como medidas que assegurassem uma justiça democrática e transparente. Conotado com os movimentos de esquerda, opuseram-se com vigor às listas que incluíam membros próximos do Estado Novo e que procuravam tomar o poder no sindicato, tentando neutralizar o ímpeto revolucionário de que estava imbuído. São então assumidas as teses defendidas por Cunha Rodrigues, em livro publicado em 1976 (Circular de Informação Sindical de Abril de 1976), em relação à organização do Ministério Público, demonstrando-se, assim, a sua influência, que culminou na aprovação da Lei Orgânica do Ministério Público dois anos mais tarde, em 1978. De referir que, neste capítulo, o papel do SMMP foi fundamental para romper com a histórica ligação entre o Ministério Público e o Governo, por intermédio do Ministério da Justiça. Dirigentes sindicais como Artur Maurício, Simas Santos e Mário Torres foram essenciais para se atingir esse fim, contribuindo para a construção de um modelo de Ministério Público bastante inovador, mesmo no contexto europeu. Por outro lado, o SMMP opôs-se frequentemente à reintegração dos magistrados, em especial dos provenientes das ex-colónias, os quais eram acusados de serem fascistas, conotando-os com o antigo regime (Comunicado de Maio de 1976). Deste modo, procurou ganhar suficiente credibilidade para se tornar uma voz activa na discussão dos problemas da justiça. Esta forma de actuação pode-se compreender pela juventude e activismo dos seus dirigentes, quase todos ex-membros de movimentos associativos e estudantis, além daqueles que tinham sido incorporados no serviço militar obrigatório, tendo participado na revolução do 25 de Abril ou nos seus desenvolvimentos subsequentes.

Os juízes tiveram um percurso diferente. A Associação Sindical dos Magistrados Judiciais Portugueses (actual Associação Sindical dos Juizes Portugueses) nasceu em Dezembro de 1975, da fusão entre a Associação de Magistrados Judiciais Portugueses, com sede em Lisboa, e a Associação Sindical de Magistrados Judiciais Portugueses, com sede no Porto. Esta fusão procurou conciliar posições distintas, visto que a necessidade de unir esforços

no período turbulento do pós-25 de Abril obrigava a um esbatimento de posições contrárias, por forma a assegurar, por um lado, a manutenção do *status quo* profissional, reforçando-o se possível, e, por outro, a transição para o novo regime democrático de juízes que serviram durante o Estado Novo<sup>17</sup>. Deste modo, compreende-se a posição defendida pela Associação, ao contrário do Sindicato dos Delegados do Procurador da República, em relação à reintegração dos magistrados provenientes das ex-colónias (Boletins Informativos n.º 2, de Fevereiro de 1976, e n.º 3 de Março de 1976). Uma das razões pelas quais Associação Sindical era mais conotada com um certo conservadorismo consiste no simples facto dos seus dirigentes serem quase todos juízes que efectuaram a transição de regime, alguns já com bastantes anos de serviço. No entanto, e devido às limitações decorrentes do exercício da sua actividade durante o Estado Novo, começaram imediatamente a reivindicar posições de grande independência face ao Executivo, no sentido de cortar as ligações, como é o caso da alteração do Conselho Superior Judiciário para o Conselho Superior da Magistratura, exigindo que este fosse composto apenas por juízes eleitos (Boletim Informativo n.º 3, de Março de 1976). A par destas exigências, iniciaram, igualmente, um processo de reivindicações no sentido de lhes ser atribuído um conjunto de medidas remuneratórias e complementares mais consentâneas com a função jurisdicional que ocupavam e com o prestígio de que desfrutavam (Boletins Informativos n.º 7 e n.º 8, respectivamente de Setembro e de Novembro de 1976). Contudo, como se comprova pelo teor das reivindicações, nunca conseguiram escapar à acusação de serem considerados bastante corporativos, em virtude de se empenharem mais na conquista de regalias profissionais e na obtenção de maiores poderes dentro da organização judicial, do que propriamente na busca de um sistema judicial mais democrático, transparente e acessível aos cidadãos. Estas acusações, juntamente com a necessidade de efectuar uma transição de regime político relativamente pacífico, acabaram por retirar aos juízes alguma influência na renovação da organização judicial portuguesa, em

---

<sup>17</sup> Os juízes recusaram, ao contrário dos magistrados do MP, a designação de sindicato, por considerarem não ser compatível com a função de titular de órgãos de soberania.

desfavor, nomeadamente, da acção desenvolvida pelos magistrados do MP, seja a nível individual, como no caso de Cunha Rodrigues (um ex-juiz), seja a nível colectivo, por intermédio do Sindicato dos Delegados do Procurador da República.

O papel desempenhado por estas duas associações demonstrou ser bastante relevante na construção do novo modelo de organização judicial, nomeadamente porque participavam na elaboração dos projectos e na legislação judicial e porque, dos seus quadros dirigentes, saíam elementos para as listas dos vários órgãos judiciais (eleições para o CSM e CSMP) ou para lugares importantes (por exemplo, o primeiro presidente da Associação Sindical dos Magistrados Judiciais Portugueses, Arala Chaves, foi nomeado Procurador-Geral da República em 1977). O ex-Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues é considerado, conjuntamente com Almeida Santos e com Salgado Zenha, e para além do papel desempenhado pelas associações sindicais (em especial o SMMP), um dos principais obreiros da reforma da organização judiciária. Essa importância ainda hoje se mantém, como se comprova pela aprovação do último Estatuto do Ministério Público.

## CAPÍTULO 4

### EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA: ENTRE 1974 E 1999

Antes de passarmos à contextualização do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público no seio do sistema judicial, não podemos deixar de analisar a evolução das leis sobre a organização judiciária em Portugal. A identificação do modo como esta tem evoluído, os factores que mais influenciam a sua evolução e os seus protagonistas da mesma são fundamentais para se perceber, por um lado, como funciona a nossa justiça e, por outro, o papel que os Conselhos Superiores desempenham como órgãos de gestão e de governo de alguns dos seus principais protagonistas: os magistrados judiciais e os magistrados do Ministério Público. Isto, sobretudo, quando se sabe que esta área da justiça é das mais criticadas, mas ao mesmo tempo das menos estudadas<sup>18</sup>. Como refere um magistrado que entrevistámos:

*“Em Portugal, nunca se estudou a organização judiciária. Há muitos anos que se fala que é preciso fazer um profundo estudo da organização judiciária, mas eu não conheço ninguém que se tenha dedicado à organização judiciária e tenha feito um estudo. É uma área que não compensa em termos de estudo individual” (Ent. 4 – Juiz).*

A organização judiciária portuguesa tem resistido à introdução de grandes mudanças, quer no seu funcionamento, quer na sua distribuição geográfica. João Correia (1999: 4) afirma mesmo que “(...) a nossa malha judiciária não

---

<sup>18</sup> Posteriormente à realização das entrevistas, o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa elaborou um relatório exploratório sobre organização judiciária, no qual procurou identificar alguns dos principais bloqueios e tentou propor uma agenda metodológica que

sofre alterações de fundo há décadas: as comarcas são ainda as mesmas, os distritos judiciais são os mesmos (o de Évora foi criado pouco antes do 25 de Abril) e a efémera inovação dos Tribunais de Círculo sofreu as resistências que os mataram quando ainda davam os primeiros passos. No essencial, pode ousar dizer-se que a nossa estrutura judiciária remonta a 1840”. A descrição inscrita no livro de José Reinaldo da Lima Lopes, referente à caracterização do sistema judicial no Antigo Regime (implementado no reinado de D. João II) pressupõe uma orgânica do sistema judicial onde se detectam as raízes do actual sistema.

*“É nesse reinado que se cria o Desembargo do Paço, o grande órgão da administração da justiça: um Conselho de Justiça, que administra todos os outros tribunais, nomeia juizes, corregedores e desembargadores. Ao lado dele estão os altos tribunais do reino: em primeiro lugar a Casa de Suplicação de Lisboa; em segundo lugar a Mesa de Consciência e Ordens (...) Havia outros tribunais intermediários, chamados relações: a Relação do Porto (criada em 1580) (...) As relações eram os tribunais ordinários de apelação ou recurso, de modo geral. Abaixo das relações havia os Ouvidores-gerais, e abaixo destes os juizes ordinários (juizes das câmaras) ou juizes de fora, conforme o caso” (Lopes, 2000: 260).*

A evolução do sistema judicial português parece, deste modo, manter uma linha de continuidade histórica, sendo das instituições que mais tem resistido às transformações sociais, em parte porque apenas se destinava a julgar as classes mais baixas, e, como tal, de pouca importância para o poder político. Assim, as principais dificuldades do sistema judicial, neste contexto, prendem-se com o seu progressivo desajustamento histórico-social, que se deve, entre outras razões: ao desenvolvimento desigual dos meios rurais e urbanos; ao não acompanhamento das transformações ocorridas ao nível social, económico e laboral; à pouca prioridade atribuída ao poder judicial por parte dos decisores políticos; ao não acompanhamento da oferta do sistema face ao aumento da procura de tutela judicial; à não introdução de mecanismos de desjudicialização

---

permita efectuar um estudo eficaz, que possibilite a transformação do actual modelo (Pedroso e Gomes, 2002).

e de resolução alternativa de conflitos<sup>19</sup>; e à estagnação da evolução da formação das profissões jurídicas, quer nas faculdades de Direito, quer, posteriormente, no Centro de Estudos Judiciários<sup>20</sup>.

A organização judiciária em Portugal resistiu (e resiste), há muito tempo, às transformações políticas, sociais e económicas, mantendo uma linha de continuidade histórica. “Seria obviamente excessivo dizer-se que o processo de democratização não trouxe modificações importantes à organização e funcionamento do sistema judicial. Em retrospectiva, a mais notável dessas rupturas parece ser o elevado grau de independência externa de que o poder judicial veio a dispor em Portugal. Mas (...) esta ruptura institucional foi a melhor forma encontrada para favorecer uma continuidade política e sociológica fundamental: a de um entendimento estrutural entre elites políticas e elites judiciais no sentido da “despolitização da justiça” e da “desjudicialização da política” (Magalhães, 1995: 67).

A esta continuidade política e sociológica do poder judicial no processo de transição e de consolidação do Estado de Direito, correspondeu também, apesar das transformações políticas, sociais e económicas decorrentes dos processos de transição para a democracia nos anos setenta e da entrada na Comunidade Económica Europeia nos anos oitenta, uma continuidade na organização judiciária em Portugal. Como já referimos, no essencial pode ousar-se dizer que a nossa estrutura judiciária remonta a 1840 (Correia, 1999: 132)

Assim, a Carta Judiciária, apesar das alterações efectuadas desde 1974, apresenta uma inadequação à realidade económica e social devido, entre outras causas, ao desigual desenvolvimento dos meios rurais e urbanos e à especificidade das situações em Lisboa e no Porto, onde se concentra a maioria da litigação, ao não acompanhamento das transformações ocorridas a nível social e económico, à falta de prioridade dispensada ao poder judicial pelo poder político, ao não acompanhamento da oferta dos tribunais perante o

---

<sup>19</sup> Sobre este assunto ver, entre outros, Pedroso, Trincão e Dias (2001).

aumento exponencial da procura de tutela judicial, ou, ainda, à quase ausência de mecanismos de desjudicialização e de resolução alternativa de conflitos, bem como a estagnação na educação e na formação legal devido à proliferação das licenciaturas em Direito. Esta situação agrava-se a partir do final dos anos oitenta e início da década de noventa, com a explosão de litigação relacionada com a cobrança de dívidas que chega ao sistema judicial.

O estudo da organização judiciária, em Portugal, a partir de 1974, permite-nos identificar três períodos. O primeiro de 1974 a 1984, ou seja, o da transição e da consolidação do Estado de Direito, em que se procedeu às reformas judiciárias, necessárias à dignificação e à democratização do poder judicial e ao corte com o sistema judicial vigente durante o Estado Novo. O segundo período, de 1985 a 1995, acompanha a década em que o Partido Social Democrata (PSD) foi o partido político, maioritário, constitui Governo da República e é dominado pela controvérsia sobre o Tribunal de Círculo e a crescente desadaptação dos tribunais ao crescimento exponencial da procura. O terceiro período decorre de 1996 até à actualidade. Nesta última fase, num primeiro momento houve a tentativa de adaptação da oferta de justiça à procura crescente, através da disponibilização de mais meios físicos e humanos e do reforço da informatização. Num segundo momento, constata-se a luta contra as tendências e a incorporação, na política pública de justiça, das ideias da simplificação processual e da desjudicialização.

A nossa análise privilegia o estudo das exposições de motivos das propostas de leis, dos preâmbulos dos decretos-leis, dos debates na Assembleia da República e das organizações dos profissionais do foro, dado que é nosso objectivo principal, neste trabalho, captar as rupturas e as continuidades das políticas e dos seus discursos sobre a organização judiciária em Portugal.

---

<sup>20</sup> Sobre este assunto ver, entre outros, Dias e Pedroso (2002).

## **1. Período de 1976 a 1984: as primeiras alterações**

Este é o período crucial em que se desenha e implementa a futura arquitectura judicial, a qual se mantém, com algumas alterações mais ou menos importantes, até aos nossos dias. António Cluny (1992: 136) destaca quatro grandes mudanças operadas neste período: 1) a autonomia das magistraturas em relação ao poder político governamental; 2) a separação das carreiras, com o reconhecimento da autonomia do MP face à magistratura judicial e em relação ao Governo; 3) o acesso das mulheres à magistratura, introduzido logo a seguir ao 25 de Abril; 4) e a formação especializada de magistrados por via da criação do Centro de Estudos Judiciários. A estas mudanças, o nosso Entrevistado n.º 8 (Magistrado do MP) junta-lhe o facto de se ter verificado uma maior democratização no acesso dos cidadãos à justiça.

No entanto, algumas destas reformas só foram possíveis com a revisão da legislação referente à organização judiciária, algo que foi feito essencialmente no período de vigência do I Governo Constitucional, entre Agosto de 1976 e Fevereiro de 1978, pelas mãos de Almeida Santos, então Ministro da Justiça<sup>21</sup>. A ele, juntamente com alguns colaboradores, entre os quais se destaca o anterior Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues, se deve a consagração, tal como ficou estipulado, do capítulo da Constituição da República de 1976 referente aos tribunais, bem como a aprovação da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro – LOTJ), do Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 85/77, de 13 de Dezembro – EMJ) e da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 39/78, de 5 de Julho – LOMP). De referir que a LOMP já foi aprovada com Santos Pais como Ministro da Justiça, continuando o trabalho que vinha sendo desenvolvido pelo Ministro Almeida Santos, e do qual tinha sido Secretário de Estado da Justiça. A Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários veio a ser aprovada já em 1979 (Decreto-Lei n.º 374-A/79, de 10 de Setembro – CEJ), quando era Ministro da

---

<sup>21</sup> Sobre a evolução da organização judiciária em Portugal, numa perspectiva mais jurídica, deve-se consultar o relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, coordenado por João Pedroso e Conceição Gomes (2002). Neste relatório, para além da análise da

Justiça Pedro de Sousa Macedo. O período que abarca a década de 80, até 1984, já foi pouco fértil em alterações, reflectindo, por um lado, uma pretendida acalmia no sistema judicial, quer por parte dos actores políticos, quer pelos actores judiciais e, por outro, uma fase de necessária experimentação das reformas efectuadas, além da ocorrência de uma grave crise económico-social que centralizava a atenção dos sucessivos governos (Santos, 1990).

Entre os protagonistas identificados como mais relevantes, as opiniões dos entrevistados não diferem muito, sendo bastante consensual a seguinte posição assumida por um magistrado do Ministério Público.

*“Em termos de personalidades foi o Almeida Santos. (...) Depois houve outros ministros. (...) Tirando os ministros há uma pessoa que sempre manteve uma continuidade de importância nas alterações todas, que foi o Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues. O projecto inicial da Lei Orgânica do Ministério Público foi feito por ele. Muitos projectos legislativos foram influenciados pelas suas posições, e alguns subscritos por ele. Os ministros foram importantes em termos políticos, mas ao nível da arquitectura do sistema acho que o Procurador-Geral foi uma figura fundamental” (Ent. 6 – Magistrado do MP).*

Um juiz, referindo-se ao modelo judicial implementado, afirma mesmo que:

*“Almeida Santos é o pai da criança” (Ent. 4 – Juiz).*

Um outro juiz afirma também que:

*“O Procurador-Geral é incontornável” (Ent. 3 – Juiz).*

Como é evidente, o apontar destes nomes como os mais importantes não deve ser visto como uma minimização de outros actores políticos e judiciais que tiveram igualmente um papel de relevo. Um membro não magistrado do Conselho Superior de Magistratura referiu ainda a importância de alguns dirigentes do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, bem como o papel desempenhado por determinados deputados constituintes.

---

evolução, inclui-se uma discussão teórica sobre os fundamentos de uma nova organização judiciária, a experiência comparada e algumas propostas de investigação e alteração.

“O Jorge Figueiredo Dias teve uma importância relevante nesse aspecto. (...) O Vital Moreira e o Jorge Miranda tiveram uma grande importância na própria Constituição. Neste aspecto particular da justiça foram esses três” (Ent. 1 – Não Magistrado).

Esta sucessão de leis permite constatar que, mesmo numa situação em que os sucessivos governos constitucionais não duravam muito – por vezes, apenas alguns meses – foi possível aprovar, de uma forma relativamente coerente, um conjunto de reformas articuladas entre si. No entanto, o facto dos governos durarem muito pouco tempo impediu que as reformas na justiça, assim como noutras áreas, ocorressem de forma sequencial, quer no tempo, quer nas leis em si. Poderão não ter ido tão longe quanto seria desejável, mas constituiu umas das rupturas mais significativas do pós-25 de Abril. É evidente que a diferença entre o *espírito das leis* e a prática quotidiana do aparelho judiciário e dos seus operadores manteve-se bastante elevada, como ainda é visível nos nossos dias, traduzindo claramente a distinção entre *law in books/law in action*. Esta situação reproduzia, segundo as palavras de Boaventura de Sousa Santos, algo que se verificava num plano mais vasto na sociedade portuguesa. “Ao nível da sua matriz jurídico-institucional, o Estado fortaleceu-se e multiplicou os seus meios de acção, ampliou os aparelhos e os respectivos serviços e burocracias, formalizou e oficializou vastos domínios da vida social, cobrindo-os com um manto regulamentar espesso e pesado. No entanto, ao nível da prática estatal concreta e efectiva, isto é, do conjunto das acções e omissões do Estado no quotidiano da regulação social, o Estado parece ter minguado no seu raio de acção oficial e perdido força e motivação para mobilizar os meios de que formalmente dispõe” (1990: 135). Esta visão é bastante importante tendo em consideração o papel que o Direito detém na transformação, no sentido de modernização ou evolução, das sociedades tradicionais, como é o caso de Portugal (Santos, 1994: 143).

### **Tabela 1**

#### **Leis de Organização Judiciária 1976-1984**

<b>Data</b>	<b>Lei</b>	<b>Governo</b>	<b>Ministro da Justiça</b>
6/12/77	Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais – Lei n.º 82/77	I Governo Constitucional	-Almeida Santos (PS) -Santos Pais (Secr. de Est.) (Ag. 1976 a Fev. 1978)
13/12/77	Estatuto dos Magistrados Judiciais – Lei n.º 85/77	I Governo Constitucional	-Almeida Santos (PS) -Santos Pais (Secr. de Est.) (Ag. 1976 a Fev. 1978)
5/7/78	Lei Orgânica do Ministério Público – Lei n.º 39/78	II Governo Constitucional	-Santos Pais (PS) (Fev. 1978 a Ag. 1978)
10/9/79	Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários – Decreto-Lei n.º 374-A/79	V Governo Constitucional	-Pedro Sousa Macedo (Jul. a Dez. de 1979)

Ao proceder a uma análise da legislação, detecta-se a preocupação política de operar um corte com o sistema vigente durante o Estado Novo. Contudo, tal corte manifestou-se, como referimos, sobretudo ao nível das prerrogativas do poder judicial – autonomia, independência, inamovibilidade ou irresponsabilidade – não tanto quanto à renovação dos recursos humanos e dos recursos materiais. Se no que concerne aos recursos humanos se verificou uma continuidade da maioria dos magistrados, ainda que com alguma entrada de novos quadros (em particular no MP), no que toca aos recursos materiais não houve quase nenhuma alteração, com a manutenção de um parque judiciário obsoleto para a época.

O número de juízes aumentou, e passou de 441 em 1974, para 719 em 1980, ou seja, registou um crescimento de 278 (mais 40 novos juízes por ano). Até 1984, ultrapassou os 1000 juízes (1064, valor que mais que duplicou o registado em 1974). Os magistrados do MP aumentaram, no mesmo período, de 292 para 558, isto é, mais 266 (cerca de 24 por ano). É de registar que, neste período, se inaugurou o Centro de Estudos Judiciários, facto que provocou, no início da década de 80, um aumento progressivo na formação de magistrados (embora nos primeiros anos, ao contrário do que se verifica actualmente, o número de candidatos fosse inferior às vagas existentes, tal era a desvalorização a que a carreira estava votada).

**Tabela 2**

**Recursos Humanos nos Tribunais Judiciais entre 1974-1984<sup>22</sup>**

<b>Ano</b>	<b>Magistrados Judiciais</b>	<b>Magistrados Min. Público</b>	<b>Funcionários Judiciais</b>
1974	441	292	2 695
1975	482	327	2 983
1976	434	293	3 206
1977	607	359	3 441
1978	708	354	3 580
1979	679	423	4 156
1980	719	375	4 647
1981	836	439	4 441
1982	913	392	4 891
1983	951	519	5 037
1984	1 064	558	5 295

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Conselho Superior da Magistratura e Conselho Superior do Ministério Público.

Neste mesmo período, o número de processos entrados nos tribunais judiciais (excluindo os restantes tribunais: administrativos, fiscais, etc.) passou de 148.494, em 1974, para 363.560 em 1984, portanto mais que duplicaram. Os processos pendentes quase que quadruplicaram, o que só por si demonstra uma incapacidade de resposta dos tribunais, que se agravou bastante durante estes anos.

**Tabela 3**

**Movimento Processual nos Tribunais Judiciais entre 1974-1984**

<b>Ano</b>	<b>Pe. 1 Janeiro</b>	<b>Entrados</b>	<b>Findos</b>
1974	125 326	148 494	132 232
1975	141 588	178 993	132 672
1976	281 088	254 295	221 728
1977	313 655	258 752	246 168
1978	326 239	263 828	234 411
1979	355 656	254 251	231 505
1980	378 402	259 297	229 974
1981	407 725	247 367	246 219
1982	408 957	264 365	266 757
1983	409 559	311 736	284 540
1984	433 430	363 560	294 761

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça.

<sup>22</sup> O número de magistrados foi disponibilizado pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Conselho Superior do Ministério Público, incluindo os que estão em comissões de serviço ou nos tribunais administrativos e fiscais.

A evolução do número de magistrados e dos processos entrados e pendentes nos tribunais revelam que a capacidade de resposta dos tribunais não conseguiu, nem procurou, acompanhar a procura de tutela judicial, o que nos poderá levar a reflectir sobre a importância que os sucessivos governos do pós-25 de Abril atribuíram à justiça<sup>23</sup>. A administração da justiça não era, claramente, uma prioridade política.

### **1.1. Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais**

A Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 82/77) foi a primeira grande reforma operada no sistema judicial. Com esta lei, estabeleceu-se um corte com o sistema vigente durante o Estado Novo, principalmente no que concerne à função jurisdicional (art. 2.º), independência (art. 3.º), execução das decisões dos tribunais (art. 6.º) ou função do Ministério Público (art. 77.º). Esta reforma implicou também a passagem dos tribunais de trabalho para a organização judiciária, com as consequentes atribuições, à imagem dos restantes tribunais<sup>24</sup>. Houve ainda outras alterações a realçar, como a extinção dos corregedores, das várias classes dos tribunais de comarca, de vários órgãos jurisdicionais anteriores (tribunais de recurso das avaliações, comissões de conciliação e julgamento ou comissões arbitrais de assistência) ou dos tribunais municipais de Lisboa e Porto, além da eliminação dos tribunais plenários (estes logo após a queda do Estado Novo).

No entanto, e em relação à orgânica dos tribunais, verificaram-se uma série de continuidades. Talvez porque a urgência na reforma da justiça não se manifestava tanto ao nível da orgânica e da distribuição geográfica, mas sim nas questões referentes à independência da função jurisdicional e ao controlo sobre as práticas processuais. Incidindo as reformas nestas últimas questões,

---

<sup>23</sup> Para compreender melhor as causas que estão na origem deste agravamento da situação, consultar o livro “Os tribunais na sociedades contemporâneas: o caso português” (Santos *et al.*, 1996).

pôde-se manter relativamente estável a estrutura orgânica dos tribunais, reproduzindo no essencial o sistema definido pelo Estatuto Judiciário de 1962, até porque os direitos de cidadania não foram implementados e reivindicados de imediato.

Para além da referida integração dos tribunais de trabalho no sistema judicial, a política de proximidade da justiça face aos cidadãos por via dos tribunais de comarca manteve-se, assegurando-se assim uma cobertura geográfica à escala nacional. Esta lei pressupunha ainda a criação de julgados de paz, a funcionar junto das freguesias, procurando instituir uma justiça de proximidade e de informalidade, em acções de baixo valor e no fomento da conciliação, permitindo não só dirimir os litígios dentro das comunidades locais, mas também libertar os tribunais de litígios fáceis de resolver. Contudo, estes julgados de paz, ao contrário do que actualmente sucede, por exemplo, no País Basco espanhol, nunca foram vistos com bons olhos nem se vieram a concretizar ou implantar nas comunidades locais.

A participação popular na administração da justiça previa a possibilidade num primeiro momento (Decreto-Lei n.º 605/75, de 3 de Novembro), de intervir no julgamento de facto e na fixação da pena, sendo, posteriormente, com a aprovação da Constituição de 1976 (art.ºs 216.º e 217.º), reduzida apenas ao julgamento da matéria de facto. Esta limitação da participação popular resultou das críticas cerradas de alguns sectores mais elitistas, quer da advocacia, quer das magistraturas, que viam neste mecanismo um “atentado” ao exercício da sua acção técnico-especializada<sup>25</sup>.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 264-C/81, de 3 de Setembro, que veio alterar algumas disposições da lei de 1977, surgem algumas considerações sobre a desadequação da orgânica judicial face às evoluções sofridas nos últimos anos. É nesse sentido que o legislador afirma no preâmbulo que o actual modelo sofre de “(...) uma cristalização, quer quanto à sua conformação

---

<sup>24</sup> Anteriormente à LOTJ de 1977, os tribunais de trabalho estavam integrados no Ministério das Corporações.

institucional, quer quanto a métodos de actuação”, prevendo, num curto prazo, a realização de estudos tendo em vista a modernização da rede judiciária face às novas realidades e exigências democráticas, visto que a actual situação “[tem] ainda como principais condicionamentos soluções empreendidas no século passado”. Alegava ainda, no referido preâmbulo, que o “(...) legislador de 1978 (...) voltou a adiar o exame das questões, alegando motivos de ordem financeira e a necessidade de ensaiar previamente algumas das soluções inovadas”. Mas, a nova Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais apenas veria a luz do dia em 1987 e, como veremos, sem alterações tão radicais como as aqui defendidas.

Desde a publicação da LOTJ até à sua primeira grande reformulação, em 1987, não houve quaisquer alterações introduzidas pelos sucessivos governos, ao contrário de outras leis fundamentais, como veremos mais à frente.

## **1.2. Estatuto dos Magistrados Judiciais**

No que concerne ao Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ), a sua alteração passou por várias fases. Em primeiro lugar, e para se cumprir os prazos estabelecidos na Constituição da República, aprovou-se a Lei Orgânica do Conselho Superior de Magistratura (Decreto-Lei n.º 926/76, de 31 de Dezembro) – que analisaremos mais à frente. Depois então aprovou-se o EMJ, que, além de regulamentar o exercício da função jurisdicional, conferindo-lhes a dignidade de titulares de um órgão de soberania, vai ainda estabelecer toda uma série de regras referentes aos direitos e deveres enquanto juiz. Se a independência do juiz é assegurada pela consagração de princípios como o dever da subordinação à Constituição e à lei e pela garantia da inamovibilidade e irresponsabilidade, as suas regalias são também inseridas, de forma pormenorizada, no presente Estatuto.

---

<sup>25</sup> Sobre a problemática da participação popular na administração da justiça, ver Santos (1982a), Cluny (1982) ou Costa (1982), entre outros.

Em relação às garantias de independência, consagram-se os princípios de inamovibilidade e de irresponsabilidade, bem como as incompatibilidades necessárias à isenção da função de juiz, reproduzindo em parte algumas disposições inseridas na Constituição. Também contém normas referentes ao recrutamento de juizes e à progressão na carreira: acesso aos tribunais de Relação e ao Supremo Tribunal de Justiça, realçando-se a maior transparência e democraticidade destes mecanismos. Destacam-se ainda os artigos referentes à responsabilidade civil dos juizes, que, para além do princípio da irresponsabilidade, ressalva as disposições consignadas na lei, podendo ser, em tais situações excepcionais, sujeitos a responsabilidade civil, criminal ou disciplinar. No entanto, fica o Estado responsabilizado pela indemnização dos lesados, de modo a salvaguardar a independência dos magistrados judiciais.

No ponto referente aos direitos e regalias, asseguram-se: o direito a casa mobilada e/ou o pagamento de subsídio de renda; a actualização dos vencimentos, ligando-os aos da função pública (estipulou-se inclusive os montantes iniciais para os juizes-conselheiros, em 1977); e o pagamento das despesas de deslocação nos movimentos e das ajudas de custo. Passam ainda os juizes a dispor de alguns direitos especiais, entre eles a isenção de quaisquer impostos lançados pelas autarquias locais e a utilização gratuita de transportes públicos na zona onde exercem funções. Optou-se pela inscrição destes mecanismos no EMJ, embora se pudesse ter aplicado subsidiariamente o regime da função pública, só que este não garantia um leque de regalias tão elevado. No que respeita às incompatibilidades, também estas ficaram bem explícitas, como são o caso da impossibilidade de participar em actividades políticas ou de exercer outras actividades profissionais remuneradas.

Além da integração destes itens, foram ainda incluídas as disposições relativas à progressão na carreira, ao funcionamento dos tribunais superiores e comuns, à organização e funcionamento do CSM, entre outros aspectos. Esta lei prevê também a futura alteração no recrutamento e formação dos magistrados, através da criação do Centro de Estudos Judiciários. Enquanto não se concretizava esse desejo, era ao CSM que competia organizar os estágios e

administrar a devida formação aos candidatos a juiz. E desde logo se introduziram algumas limitações no acesso ao estágio para a carreira de juiz, passando a ser necessário, no caso dos candidatos provenientes do MP, uma classificação mínima de Bom. Isto antes da separação completa das duas magistraturas operada com a instalação do Centro de Estudos Judiciários.

Neste período, até 1985, não se registam quaisquer alterações de monta neste Estatuto, o que pode demonstrar, ou uma estabilização do sistema, ou uma incapacidade de alterar as deficiências que iam sendo detectadas. Esta ideia aplica-se, de igual modo, à LOTJ ou à Lei Orgânica do Ministério Público, como veremos de seguida.

### **1.3. Lei Orgânica do Ministério Público**

A última das grandes leis sobre a organização judiciária a ser publicada neste período foi a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 39/78, de 5 de Julho). Apesar de ser a última, e de estar em conformidade com as duas anteriores, constituiu-se como aquela que permitiu dar um toque de inovação e autenticidade ao sistema judicial português. Antes tinha sido aprovado o Decreto-Lei n.º 917/76, de 31 de Dezembro, que veio adaptar o MP à Constituição e apressar a remodelação da instituição, renovando o Conselho Superior do Ministério Público, lançando um serviço de inspecções e criando o cargo de Vice-Procurador-Geral da República (Rodrigues, 1999c: 75).

O modelo adoptado foi, inclusive, mais longe do que os existentes na maioria dos países que se incluem dentro do modelo da Europa do sul, casos da França, Espanha ou Itália. Segundo alguns magistrados entrevistados, o modelo português do Ministério Público, largamente influenciado pelo anterior Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues e pela acção do então Ministro da Justiça Almeida Santos (na altura da aprovação desta lei o Ministro da Justiça era Santos Pais), procurou fazer uma síntese entre as concepções francesa e italiana, no que concerne à organização hierárquica (francesa) e autonomia (italiana), ainda que o modelo seguido tenha também as suas

origens na tradição do Ministério Público em Portugal, em especial antes do Estado Novo (Rodrigues, 1999a e 1999c). No entanto, logo após a sua aprovação, já no IV Governo Constitucional, liderado por Mota Pinto, o então Ministro da Justiça Eduardo Correia tentou voltar ao modelo anterior de controlo por parte do Executivo. Esta tentativa era secundada pelo então Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, mas contava com a discordância do Presidente da República Ramalho Eanes e a feroz oposição do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (comunicado de Maio/Junho de 1979).

O facto de no art. 75.º, relativo aos poderes do Ministro da Justiça, se manter a possibilidade de dar instruções, ainda que de ordem genérica, ao Procurador-Geral da República gerou interpretações distintas e tornou-se no meio que alguns governos procuraram utilizar para se imiscuir nas acções do Ministério Público. Este artigo era igualmente polémico por permitir que o Ministro da Justiça tomasse a iniciativa da acção disciplinar relativamente aos magistrados, além de poder requisitar relatórios e informações de serviço aos diversos agentes do Ministério Público. Outra das *nuances* desta lei referia-se ao seu art. 71.º, ou seja, à obrigatoriedade de acatamento, por parte dos magistrados de grau inferior, das directivas, ordens e instruções provenientes dos superiores hierárquicos. O facto destas indicações não serem controladas e de os critérios não estarem bem explícitos gerava, e gerou até à última alteração da LOMP, a possibilidade de ocorrerem abusos de autoridade e o exercício de poderes discricionários. É de lembrar que o Procurador-Geral da República era, e mantém-se, nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo.

As especificidades mais importantes do modelo português do Ministério Público são a sua autonomia face ao poder executivo e o facto dos seus agentes (também eles magistrados) desfrutarem de direitos e deveres equivalentes aos dos juízes – inclusive a existência de um Conselho Superior específico do Ministério Público, que constitui uma outra inovação do nosso modelo, a que voltaremos mais à frente. Veio mesmo a consagrar-se o princípio do paralelismo das magistraturas, que era uma das grandes reivindicações do

SMMP como forma de revalorizar a carreira. Outra das particularidades do nosso Ministério Público tem a ver com as competências que lhe foram atribuídas, e que rompem com o anterior modelo, como sejam a direcção da investigação criminal e o exercício da acção penal, a promoção e coordenação de acções de prevenção criminal, o controlo da constitucionalidade das leis e regulamentos, a fiscalização da Polícia Judiciária, para além da defesa dos interesses do Estado. Se algumas destas tarefas já estavam consagradas em leis anteriores, o facto de se poderem exercer com autonomia confere-lhes uma importância bastante acrescida. A questão que se colocava, e que em parte ainda se mantém, é se o Ministério Público seria capaz de exercer tão vasto rol de competências, adoptando uma postura activa, em vez da tradicional postura passiva. Porque esta lei estabelece que o Ministério Público passe a ter capacidade de iniciativa, o que é diferente de exercê-la. Algumas das funções de cariz mais social, ao nível dos trabalhadores, da família e dos menores, só viriam a ser incluídas na lei seguinte.

Embora este modelo desse um maior protagonismo ao Ministério Público, o facto é que a sua acção na área penal ficou ainda limitada devido à manutenção da figura do Juiz de Instrução Criminal com amplos poderes, algo que também só na seguinte revisão foi alterado, em consonância com as mexidas introduzidas no Código de Processo Penal de 1987 (Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro). Tudo o resto foi elaborado um pouco à imagem do Estatuto dos Magistrados Judiciais, em particular nas questões referentes às incompatibilidades, deveres e direitos, bem como no acesso à carreira e devida progressão ou em relação à aposentação, cessação e suspensão de funções e acção disciplinar.

#### **1.4. Centro de Estudos Judiciários**

O Centro de Estudos Judiciários (Decreto-Lei n.º 374-A/79, de 10 de Setembro) veio estabelecer uma nova forma de recrutamento e formação de juizes e magistrados do MP. Antes deste novo modelo existia um sistema de estágios previsto pelo Decreto-Lei n.º 714/75, de 20 de Dezembro. Segundo este

decreto, que rompeu com o recrutamento “controlado” existente durante o Estado Novo e assume um carácter precário e transitório, institui-se um sistema de estágio como forma de recrutamento. Este sistema impõe como condição de acesso às magistraturas a realização de um estágio que se desdobra numa fase de formação inicial e outra de formação complementar. A formação inicial era administrada por magistrados formadores nos tribunais das comarcas de Lisboa e Porto. A coordenação era feita por um Grupo Orientador de Estágio (GOE) existente em cada comarca onde se realizem estágios. Cada GOE é composto por três elementos, sendo diferentes consoante se refere à magistratura judicial ou à do Ministério Público, com as designações a serem efectuadas pelo Conselho Superior e associação sindical respectiva. Os estagiários adquirem as mesmas competências previstas no Estatuto Judiciário para os magistrados a exercer funções nas comarcas. Posteriormente, reúne-se um júri, no âmbito do Conselho Superior Judiciário ou da Procuradoria-Geral da República, constituído pelo GOE e por representantes do CSJ e do CSMP. Para candidatos a juiz de direito aceitam-se apenas delegados do Procurador da República (com classificação mínima de *Bom*) ou advogados com pelo menos dez anos de actividade contínua. À carreira do Ministério Público podem aceder os licenciados com um curso de Direito. Funciona assim o sistema de acesso à magistratura judicial pela magistratura do Ministério Público. Em relação ao modelo existente antes de 1974, instituiu-se apenas o sistema de estágios com avaliação final do desempenho. Embora o Decreto-Lei mencione no artigo 1.º, n.º 1, a existência de uma formação complementar, a sua concretização não aparece referida nos restantes artigos, ficando por saber-se em que consistia verdadeiramente.

Quase dois anos depois, com o Decreto-Lei n.º 102/77, de 21 de Março, o Ministério da Justiça faz alguns acertos na forma de selecção e recrutamento de magistrados. Este diploma vem rectificar algumas disposições que eram assumidamente transitórias, embora as novidades venham apenas clarificar e especificar os mecanismos de acesso às magistraturas. Uma novidade é a que impõe um período mínimo de cinco anos na profissão aos candidatos voluntários, caso contrário terão que indemnizar o Estado pelas despesas e

pelas remunerações auferidas. Outra das alterações diz que os GOE passam a incluir um elemento da magistratura oposta a que se referem. Alarga o leque de candidatos a notários e conservadores, embora distinga a necessidade de terem pelo menos dez anos de serviço no caso dos juízes e de sete no caso do Ministério Público. Estabelece ainda um sistema de acesso à carreira do Ministério Público que passa pela realização de testes orais e escritos para os candidatos que tenham uma licenciatura em Direito, mas que não tenham experiência profissional. O diploma prevê ainda, em caso de carência de magistrados, o encurtamento do período de estágios, uma prática que tem sido frequente até aos dias de hoje<sup>26</sup>.

Depois de se cortar com o tradicional sistema de ingresso, existente antes de 1974, mediante a realização de concursos de feição teórica e académica, e após seis anos de funcionamento de um sistema de estágios, decidiu-se pela implementação de uma escola da magistratura, Centro de Estudos Judiciários (CEJ), à imagem do que se fazia em França (*École Nationale de Magistrature*), que procurou articular-se com as restantes leis de organização judiciária, nomeadamente, pelo disposto nos art.s 41.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais e 106.º da Lei Orgânica do Ministério Público.

O sistema de formação e recrutamento proporcionado pelo CEJ constituiu uma das mais importantes rupturas realçadas pelos entrevistados, num panorama onde a cultura judicial não se alterou muito. Segundo um juiz entrevistado, o CEJ,

*“(...) na altura, correspondeu a uma necessidade, penso que premente, porque houve um esvaziamento completo dos quadros” (Ent. 4 – Juiz).*

Contudo, como refere um magistrado do Ministério Público:

*“(...) houve uma cultura judiciária própria que se foi mantendo (...) específica de quem trabalha nos tribunais, especialmente ao nível dos*

---

<sup>26</sup> É publicado ainda o Decreto-Lei n.º 156/78, de 30 de Junho, que estabelece as normas de recrutamento e funções dos juízes sociais, de acordo com a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais. Para ser nomeado juiz social era preciso ter entre 25 e 65 anos, saber ler e escrever português, estar no pleno gozo dos direitos cívicos e políticos e não ter sido pronunciado ou

*magistrados, em que não se distingue se são magistrados do antes ou do pós 25 de Abril (...) Há uma cultura judiciária própria, e aí ainda não foi feita a ruptura. Há-de ser feita...” (Ent. 7 – Magistrado do MP).*

Deste modo, embora se realcem o alcance democratizador do CEJ<sup>27</sup>, os resultados da formação ministrada ainda hoje estão longe de ser satisfatórios, tal como se comprovou pelas discussões do encontro organizado pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, em Lisboa, no ano 2000.

O CEJ constituiu-se no âmbito do Ministério da Justiça, embora na prática e desde cedo as duas magistraturas tenham controlado o rumo e as opções seguidas. No preâmbulo desta lei, defendia-se que se devia evitar transformar o CEJ numa pós-graduação, bem como fugir a esquemas “utilitaristas em que se privilegie excessivamente o adestramento prático em prejuízo da investigação, da reflexão e da elaboração doutrinal”, reforçando ainda a necessidade de “repudiar fórmulas que imponham ou insinuem modelos de comportamento impeditivos do enriquecimento da personalidade”. Contudo, segundo as palavras da jovem magistrada do MP, Alexandra Coelho (2000: 274), proferidas no último congresso do Ministério Público, “(...) a verdade é que as bases teóricas nas quais assenta este modelo foram sendo progressivamente desvirtuadas por uma prática que não teve a capacidade de se repensar e de encontrar caminhos que permitissem uma efectiva concretização dos princípios orientadores”. Estas palavras demonstram o sentimento generalizado dos magistrados, e operadores judiciais em geral, face à formação administrada no CEJ. Laborinho Lúcio<sup>28</sup>, já em 1986 (168-169), alertava para a necessidade de que “(...) a magistratura terá de afirmar-se, antes de tudo, como um serviço, devendo reconhecer-se ao direito judiciário uma função eminentemente social; e que aponta, por outro lado, para a necessidade de o magistrado, além de indispensável preparação técnica,

---

condenado por crime doloso. No entanto, embora com a legislação publicada, os juízes sociais nunca foram implementados.

<sup>27</sup> Sobre o ingresso de auditores de justiça no CEJ e sua composição social ver o trabalho de Infante (2000).

<sup>28</sup> Laborinho Lúcio foi director do CEJ, Secretário de Estado da Justiça entre 1987 e 1990 e Ministro da Justiça entre 1990 e 1995.

assumir uma compreensão cultural e, por isso, crítica da vida social”. Ou seja, passados cerca de 20 anos, o modelo instituído, ou não foi concretizado, ou foi sendo desvirtuado ao longo do tempo. Deste modo, não é de estranhar a introdução de uma nova Lei Orgânica, no sentido de reformular o sistema de ingresso e ensino. Mas a ela voltaremos mais tarde.

Ainda que esteja integrado organicamente no Ministério da Justiça, o Centro de Estudos Judiciários desenvolve a sua actividade em interacção com os órgãos de gestão das magistraturas e o sistema judiciário em geral. No que respeita à sua organização interna, a presença das magistraturas foi desde logo assegurada através de representantes dos Conselhos Superiores nos conselhos de gestão, pedagógico e de disciplina do CEJ<sup>29</sup>. A formação também seria administrada essencialmente por magistrados, o que na prática veio a traduzir-se por uma exclusividade. Deste modo, o corpo docente era, e ainda é, formado por magistrados judiciais e do MP, nomeados em comissão de serviço. A sua escolha é efectuada por indicação dos respectivos Conselhos Superiores. Os estágios seriam orientados directamente por magistrados.

O CEJ compreende ainda as vertentes de investigação e intervenção no sistema, quer através de protocolos com outras unidades de investigação, como também potenciando as suas próprias estruturas (Gabinete de Estudos Jurídico-Social e Centro de Estudos Ambientais e de Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça).

O Centro de Estudos Judiciários é assim o local onde se ministra a formação dos magistrados antes de integrarem os tribunais, quer na magistratura judicial quer na do Ministério Público. Desde a sua entrada em funcionamento, datada de 1980 e até 1998, foram formados 1.178 juizes e 876 magistrados do MP. Os critérios de admissão impunham, como impõem, uma licenciatura em Direito e, bem assim, a realização de exames orais e escritos.

A nível da formação ministrada, ela repartia-se por três momentos:

---

<sup>29</sup> Apenas os representantes associativos das duas magistraturas não integram directamente qualquer órgão do CEJ. No entanto, a sua influência exerce-se, ainda hoje, por via indirecta, ou

a) a *formação inicial*, destinada a formar os futuros magistrados, e que tinha uma duração de 10 meses. Depois havia um estágio de outros 10 meses, junto dos tribunais, seguindo-se um novo estágio, desta vez de pré-afectação, por mais seis meses;

b) a *formação complementar*, administrada nos primeiros 5 anos após a nomeação efectiva, com frequência obrigatória para os respectivos destinatários, devendo abranger um total de três meses;

c) a *formação permanente*, concretizada na realização de cursos, seminários, colóquios, etc., com o objectivo de proporcionar uma informação e actualização dos conhecimentos dos magistrados.

Pode-se afirmar, contudo, que as acções desenvolvidas na formação complementar e permanente tiveram um impacto reduzido, salvo algumas excepções, deparando-se com uma nítida dificuldade de motivação dos magistrados para a importância destes eventos, além de haver por parte das hierarquias, em especial no MP, uma frequente criação de obstáculos e dificuldades, visto privilegiarem a produtividade nos tribunais. Também os resultados da actividade científica ficaram aquém do desejável, face aos recursos humanos e materiais disponíveis. Ao nível da formação surgiram, igualmente, uma série de críticas quanto à sua qualidade, não especificamente em termos jurídicos, mas essencialmente no que concerne à preparação sócio-cultural e à maturidade dos magistrados, como referimos atrás. O CEJ exercia ainda algumas actividades no âmbito de cooperações, situação que se manteve após a aprovação da nova Lei Orgânica, em especial com os países pertencentes aos PALOP, mas não só, com o objectivo de aprofundar as comparações entre os vários sistemas judiciários.

Houve uma alteração em 1981 (Decreto-Lei n.º 264-A/81, de 3 de Setembro) que introduziu algumas modificações, procurando resolver situações que aparentemente não tinham sido previstas. Pretendeu-se adequar o recrutamento e a formação às carências de magistrados sentidas e em

---

seja, pela capacidade de propor nomes para os vários cargos, de docentes a representantes dos Conselhos.

consonância com os períodos lectivos universitários. Deste modo, além de se alterarem os mecanismos e datas de acesso, especificaram-se os testes de acesso, quer na fase oral, quer na fase escrita. Também os cursos de qualificação e os cursos especiais de formação foram alterados, de maneira a assegurar um preenchimento dos quadros mais flexível. Para se motivar os potenciais candidatos, melhoraram-se as remunerações dos auditores de justiça. Na área da organização e funcionamento, modificaram-se alguns dispositivos relativos ao pessoal docente e ao regime de provimentos. Garantiu-se ainda que os directores e docentes do CEJ passassem a gozar de preferência na primeira colocação após o termo das respectivas comissões de serviço.

Entre a restante legislação produzida neste período, destacam-se, pela abrangência das alterações, os Decretos-Lei n.º 146-A/84 e 146-B/84, de 9 de Maio. Começando com o Decreto-Lei n.º 146-A/84, verificamos que as modificações privilegiaram a reestruturação pontual do esquema de funcionamento e organização. Assim, as funções do CEJ foram aumentadas, possibilitando-se a realização de acções de formação especializada para funcionários da justiça ou para outros serviços dependentes do Ministério da Justiça. De seguida, criaram novos órgãos, separando alguns dos seus serviços e clarificando as suas novas competências. Voltou-se a mexer nos critérios de acesso, isentando de testes os alunos com média igual ou superior a 14 valores (medida revogada passado apenas um ano, com o Decreto-Lei n.º 144/85, de 8 de Maio) e impondo como data mínima de ingresso os 23 anos, eliminando-se o limite máximo. Os testes orais e escritos também foram mudados, bem como o regime de estágios e os seus conteúdos, definindo os seus limites temporais. Criou-se a figura de director de estágios para assegurar um melhor acompanhamento dos auditores de justiça. Com a criação dos novos órgãos e cargos, foi necessário adaptar o regime de remuneração. O Decreto-Lei n.º 146-B/84 enquadra o Gabinete de Estudos Sócio-jurídicos e aprova a criação da Biblioteca e do Museu Judiciário, procurando responder às necessidades sentidas nestas áreas. O Gabinete de Estudos, especificamente,

tem como objectivo a actualização e realização de estudos sobre a justiça, de modo a poderem proporcionar uma melhor formação aos auditores de justiça.

Por fim, é de realçar que, por muitas críticas que se façam ao modelo escolhido, aos critérios usados na selecção dos candidatos ou aos resultados práticos da formação administrada, o aparecimento do CEJ permitiu cortar com práticas discricionárias e elevar o nível de formação dos magistrados, para além de constituir um factor de democraticidade da justiça através da igualdade de oportunidades no acesso à carreira. Boaventura de Sousa Santos (2000a: 29-30) destaca algumas contribuições positivas que o aparecimento do CEJ permitiu introduzir, como sejam a valorização da cultura geral e de novas áreas do Direito (ambiente, menores, etc.), o reforço de uma cultura de independência, a juvenilização e a feminização das magistraturas (Infante, 2000) ou a sua equiparação. No entanto, as rupturas ou não foram suficientes para superar a cultura normativista ou foram fracas demais para se impor.

## **2. Período de 1985 a 1995: as primeiras reformas**

Este segundo período de reformas foi impulsionado, principalmente, pelos sucessivos governos do PSD. Tendo sido eleito sem maioria em 1985, a queda do Governo em 1987, devido à aprovação de uma moção de censura, veio a traduzir-se numa maioria absoluta em 1987, a qual viriam a repetir em 1991, podendo, deste modo, proceder às reformas sem necessidade de negociações parlamentares. Já as revisões constitucionais de 1989 e de 1992 necessitaram de uma negociação com o PS para atingir os necessários 2/3 de votos parlamentares.

Incidindo a nossa análise sobre as leis de organização judiciária aprovadas neste período, vamos passar de imediato para a identificação das principais modificações. Iniciamos, no entanto, esta secção com a enumeração das prioridades definidas nos vários programas de Governo para a área da justiça. Os governos envolvidos neste período foram quatro. No entanto, a única alteração que se efectuou no âmbito da organização judiciária, antes do PSD

governar durante dez anos, foi a alteração do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado no final da vigência do bloco central (PS e PSD governaram em coligação entre Junho de 1983 e Novembro de 1985), sendo então Ministro da Justiça Mário Raposo, em substituição de Rui Machete. Seguiu-se o período de governação do PSD, o qual teve três ministros da Justiça diferentes.

Em 1985, o Ministro empossado foi Mário Raposo, tendo como Secretário de Estado-Adjunto Garcia Marques. Entre as medidas preconizadas, destaca-se a vontade de alterar o Código de Processo Penal e melhorar os necessários serviços complementares (Instituto de Medicina Legal, Polícia Judiciária, etc.), atribuindo ao MP maiores competências, em especial na fase de inquérito. Ainda em relação ao MP, o programa de Governo prevê retomar a proposta de alteração do Estatuto do MP de acordo com a revisão do Código de Processo Penal e do Código Penal. Propõem-se igualmente a reforçar os meios humanos e materiais de modo a dar melhores instrumentos para a aplicação da justiça.

O início de funções de um novo Governo do PSD, em 1987, agora com a maioria absoluta de deputados no Parlamento, coincide com a tomada de posse de um novo Ministro da Justiça, Fernando Nogueira. Este Ministro assumiu a pasta da justiça até Março de 1990, sendo então substituído, no âmbito de uma remodelação governamental, por Laborinho Lúcio, que era o Secretário de Estado da Administração da Justiça. O Secretário de Estado-Adjunto era Borges Soeiro. Um dos principais objectivos definidos no programa de Governo era realizar um reexame da legislação produzida no pós-25 de Abril. Dentro deste objectivo, apresentaram como tarefas principais a revisão, simultânea, do Código de Processo Penal e do Código Penal, adequando depois todos os serviços que estejam (in)directamente relacionados com estas alterações. Embora demonstrassem uma especial preocupação com a reformulação e adequação do direito comercial e económico, face às exigências comunitárias, realçaram a necessidade de intervir na organização judiciária, seja ao nível da melhoria e criação de infra-estruturas, seja no

reordenamento das circunscrições e classificação dos tribunais ou na informatização e implementação de um sistema de gestão integrado dos tribunais. Referiram ainda a necessidade de introduzir o ordenamento de processos por prioridades, ou seja, já então se previa a possibilidade de introduzir o princípio de oportunidade, ainda que de forma moderada e complementar ao existente princípio da legalidade.

O período de vigência do Ministro Fernando Nogueira foi realçado por um entrevistado devido ao facto de ter concretizado a actualização salarial e alterado o estatuto dos magistrados (Ent. 6 – Magistrado do MP), permitindo satisfazer algumas reivindicações e acalmar os ânimos então bastante exaltados. Estas mudanças permitiram inverter a desvalorização crescente a que os tribunais e as magistraturas vinham sendo sujeitos e que se traduzia, segundo outro entrevistado (Ent. 4 – Juiz), numa reduzida atracção que a carreira exercia sobre os juristas. Basta referir que, no início dos anos 80, havia uma média de 30 ou 40 candidatos para mais de 100 vagas. Totalmente ao contrário do que sucede hoje.

**Tabela 4**  
**Leis de Organização Judiciária 1985-1995**

<b>Data</b>	<b>Lei</b>	<b>Governo</b>	<b>Ministro da Justiça</b>
30/7/85	Estatuto dos Magistrados Judiciais – Lei n.º 21/85	IX Governo Constitucional	-Rui Machete (PSD) e depois Mário Raposo (PSD) (Junho 1983/Novembro 1985)
15/10/86	Lei Orgânica do Ministério Público – Lei n.º 47/86	X Governo Constitucional	-Mário Raposo (PSD) -Garcia Marques (PSD) – SE Adjunto (Novembro de 1985)
23/9/87	Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais – Lei n.º 38/87	XI Governo Constitucional	-Fernando Nogueira (PSD) -Borges Soeiro (PSD) – SE Adjunto -Laborinho Lúcio – SE Adm. da Justiça (Agosto de 1987)

A nova maioria absoluta conquistada pelo PSD em 1991 confirmou Laborinho Lúcio como Ministro da Justiça. A única alteração verificou-se com a entrada de Eduarda Azevedo para Secretária de Estado. Entre as áreas eleitas como prioritárias, e para além das referências às alterações dos códigos destacadas atrás, destaca-se a revisão do Estatuto dos Magistrados Judiciais e da Lei

Orgânica do Ministério Público, assim como a reformulação da organização judiciária e a introdução de círculos judiciais.

De salientar que a introdução de novas leis de organização judiciária tinha sido feita entre 1985 e 1987, durante a vigência do primeiro Governo minoritário do PSD. Todos os sucessivos programas realçam, mais ou menos explicitamente, a urgência em renovar e aumentar o parque judiciário, além do aumento dos recursos humanos. Contudo, durante o período de exercício das duas maiorias absolutas do PSD, não foram efectuadas reformas de fundo no que concerne à organização judiciária, quando, aparentemente, estas poderiam ter sido realizadas muito mais facilmente. Vejamos então quais foram, e em que consistiram, as principais alterações introduzidas neste período.

Em relação à evolução dos recursos humanos, constata-se, mais uma vez, que aquela foi bastante lenta, principalmente quando comparada com a evolução processual. Os juízes aumentaram cerca de 25 por ano, tendo registado crescimentos negativos pelo meio, enquanto para o Ministério Público entraram cada ano, em média, 31 novos magistrados. Já o número de funcionários judiciais aumentou cerca de 140 por ano.

**Tabela 5**  
**Recursos Humanos nos Tribunais entre 1985-1995<sup>30</sup>**

Ano	Magistrados Judiciais	Magistrados Min. Público	Funcionários Judiciais
1985	1 125	593	5 360
1986	1 094	593	5 444
1987	1 152	580	5 429
1988	1 173	623	6 044
1989	1 196	708	5 994
1990	1 199	762	6 031
1991	1 224	793	6 161
1992	1 227	817	6 161
1993	1 280	850	6 194
1994	1 344	922	6 846
1995	1 397	942	6 900

*Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Conselho Superior da Magistratura e Conselho Superior do Ministério Público.*

Se em dez anos o número de juízes teve um aumento de cerca de 25% e o de magistrados do MP de 36,5%, os processos entrados nos vários tribunais quase duplicaram (de 366.295 para 639.975). De realçar, contudo, que este aumento no volume de processos entrados corresponde a quase 275.000 processos, incomportáveis para os novos 314 juízes e 349 magistrados do Ministério Público que iniciaram funções neste período. Os problemas existentes não se limitavam, porém, a uma carência de recursos humanos, pois factores como a modernização administrativa, a complexidade processual, o excesso de meios processuais, a gestão de recursos humanos e de infra-estruturas, eram também de grande importância.

**Tabela 6**

**Movimento Processual nos Tribunais Judiciais<sup>31</sup> entre 1985-1995**

Total Geral	Pe. 1 Janeiro	Entrados	Findos
1985	498 822	366 295	320 558
1986	534 474	335 122	351 108
1987	513 185	340 016	329 064
1988	529 532	319 033	343 764
1989	677 738	607 470	607 308
1990	667 222	609 827	594 103
1991	627 872	723 263	709 781
1992	566 961	823 441	721 729
1993	668 446	887 368	792 612
1994	731 468	889 284	961 427
1995	645 946	639 975	523 324

*Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça*

## 2.1. Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais

A alteração à LOTJ, aprovada em 1987 (Lei n.º 38/87, de 23 de Setembro), vem adaptar a organização judiciária em função das deficiências entretanto detectadas, procurando melhorar a administração da justiça e facilitar o acesso dos cidadãos aos tribunais. Analisando as modificações contidas na nova

---

<sup>30</sup> O número de magistrados foi disponibilizado pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Conselho Superior do Ministério Público, incluindo os que estão em comissões de serviço ou nos tribunais administrativos e fiscais.

<sup>31</sup> A discrepância que se nota na passagem de 1988 para 1989, em especial nos processos entrados e findos, deve-se, cremos, a alterações introduzidas nos critérios estatísticos da responsabilidade do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça.

LOTJ, e começando pelos aspectos relativos às disposições gerais (que reproduzem o constante na Constituição), destaque-se a introdução do princípio da irresponsabilidade dos juízes, embora este já existisse no Estatuto dos Magistrados Judiciais. Introduce-se também o direito de acesso à justiça, prevendo-se o apoio judiciário em caso de insuficiências económicas dos cidadãos requerentes.

Ao nível das inovações, passamos a enumerar algumas que consideramos mais importantes. Actualizam-se as alçadas em matéria cível, face às taxas de inflação verificadas. Os tribunais de 1ª instância passam a ser classificados em três categorias, segundo a natureza, a complexidade e volume de serviço. Ao nível do Supremo Tribunal de Justiça procurou-se melhorar o seu funcionamento com a possibilidade de contratar assessores entre os magistrados de 1ª instância, em consonância com o existente no Tribunal Constitucional e no Supremo Tribunal Administrativo, além de se criar a figura de presidente de secção. Relativamente aos tribunais de Relação, estabeleceu-se a possibilidade de criar secções destacadas, sempre que necessário, além de permitir-se a reunião nas sedes das comarcas, caso as partes o requeiram. Surge uma nova figura, o Vice-Presidente, com a competência de coadjuvar e substituir os presidentes das relações.

A organização dos tribunais sofreu, por seu lado, algumas alterações. Entre elas, surge com especial acuidade a eliminação da possibilidade de existência dos julgados de paz e dos respectivos juízes de paz como instrumento de resolução de pequenos litígios. Segundo o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho (regulamenta a LOTJ), introduziram-se ao nível do ordenamento do território algumas novidades. Criaram-se novos círculos judiciais, institucionalizando-se assim os tribunais de Círculo. Introduziram-se novas comarcas, para melhor distribuir a carga de processos de vários tribunais e, embora não seja dito, em resposta a exigências políticas de várias autarquias. Nas grandes comarcas especializam-se inclusive alguns tribunais de Círculo, funcionando com varas cíveis e juízos criminais. Com a introdução do novo CPP e a reformulação do papel do MP, repensou-se o funcionamento

dos tribunais de Instrução Criminal, visto que o seu funcionamento não correspondeu às expectativas. Assim, extinguiram-se alguns tribunais de Instrução Criminal, prevendo-se, no entanto, a existência de juízes afectados exclusivamente à instrução criminal, caso o movimento das comarcas o justifique. Os tribunais de Trabalho, depois de terem sido integrados na orgânica judicial com a primeira LOTJ pós-25 de Abril, passam a ser autonomizados, funcionando como tribunais de competência especializada. Deste modo, criaram-se novos tribunais de Trabalho em função das necessidades. Surgem ainda os tribunais de competência mista, relacionados com a Família e os Menores, bem como os tribunais de Execução de Penas e de Polícia.

Ao nível do estatuto dos magistrados, com incidências na categoria e nos vencimentos, equipara-se os juízes nos tribunais de Círculo aos juízes em exercício nos tribunais de Família e Menores e ao Juiz-Presidente do Tribunal de Trabalho. Altera-se, neste âmbito, o regime de preferências em futuros provimentos, com a precedência a ir para os que tenham exercido a sua função em tribunais entretanto extintos.

Por fim, a nova LOTJ prevê a aplicação da informática nos tribunais, dependendo de futuras acções desenvolvidas mediante a elaboração de planos e estratégias aprovadas pelo Ministério da Justiça.

Até 1995 surgiram apenas alterações pontuais que visavam corrigir e melhorar a actual LOTJ, seja a nível de competências, seja no que respeita ao tipo e número de tribunais, juízos ou varas. Dentro destas modificações, destacam-se as seguintes: Lei n.º 52/88, de 4 de Maio, que veio alterar as disposições referentes aos tribunais marítimos; a Lei n.º 24/90, de 4 de Agosto, que introduz novas alterações no âmbito dos tribunais colectivos e de círculo, dos tribunais singulares e das varas cíveis; o Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho, que regulamenta modificações ao nível da organização e competência dos tribunais, esclarece as prerrogativas da presidência dos tribunais, define a acumulação de serviços, contempla a informatização dos tribunais e prevê o desdobrimento de secções e juízos, além de criar novos tribunais; a Lei n.º

24/92, de 20 de Agosto, que altera algumas disposições relativas à circunscrição dos tribunais e seu desdobramento, redefine a classificação de tribunais de 1ª instância, introduz novas regras no funcionamento do Supremo Tribunal de Justiça, cria novas varas criminais e clarifica a função do MP; o Decreto-Lei n.º 38/93, de 13 de Fevereiro, que altera o Decreto-Lei n.º 214/88, prevendo medidas de excepção no âmbito do programa de informatização dos tribunais; o Decreto-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro, que contempla novas alterações na organização dos tribunais, nos tribunais de turno e nas organizações e número de juízos; o Decreto-Lei n.º 411/93, de 21 de Dezembro, que introduz algumas mudanças nas varas criminais de Lisboa e Porto; e o Decreto-Lei n.º 29/95, de 29 de Fevereiro, que renova o aviso da necessidade de tomar medidas de excepção devido à introdução do programa de modernização informático (medidas estas que, em 2000, ainda andam a ser pensadas e, algumas, começam finalmente a ser executadas).

Do conjunto de medidas legislativas aprovadas, no período posterior à aprovação da LOTJ, algumas ilações se podem retirar, não tanto relativamente ao conteúdo das mesmas, mas antes no que respeita à estratégia aparentemente adoptada. Uma primeira ideia realça o facto destas medidas serem de cariz mais curativo do que preventivo, ou seja, vão aparecendo consoante as situações se vão tornando insustentáveis e, por isso, de intervenção inevitável. Esta forma de actuação tem, assim, um carácter casuístico e avulso, denotando, por um lado, a falta de estudos de médio e longo prazo e, por outro, o não aproveitamento, por exemplo, das informações contidas nos relatórios de inspecções a magistrados e serviços judiciais realizados pelo serviços de inspecções, quer do CSM, quer do CSMP. Estas intervenções minimalistas acabam por não adaptar, nem redimensionar, a LOTJ às necessidades e exigências com que o sistema judicial é confrontado, agravando o desfasamento entre a procura de tutela judicial e a capacidade de oferta. Privilegiou-se, neste período, uma política de «tapa-buracos», em desfavor de uma remodelação da própria estrutura judicial.

## 2.2. Estatuto dos Magistrados Judiciais

A aprovação do Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 21/85, de 30 de Julho) deu-se ainda durante o período de vigência do Governo minoritário do PSD, tendo como Ministro da Justiça Rui Machete. De realçar que este Estatuto, assim como a LOMP, foi alterado antes da LOTJ, ou seja, primeiro actualizaram-se as leis referentes às magistraturas e às suas competências, no caso do MP, e somente depois se mudaram as competências dos tribunais e a organização judiciária. Esta lógica de reforma foi inversa da ocorrida na década anterior, visto que aí verificou-se a aprovação, na mesma altura, da LOTJ e do EMP, tendo a LOMP tardado cerca de um ano em relação às outras duas. Como veremos mais à frente, a estratégia seguida na aprovação das últimas revisões teve uma sequência bastante diferente. Isto leva-nos a pensar que não existe uma estratégia concertada, o que leva, não raras vezes, a que coexistam competências conflitantes, como no caso do exercício das funções das magistraturas e o seu papel no desenrolar dos processos (veja-se, recentemente, o caso das prescrições de processos, resultantes da descoordenação verificada entre a aprovação do CP, de 1985, e do CPP, de 1987, com a reformulação do papel do MP e do Juiz de Instrução Criminal)<sup>32</sup>.

Em relação ao EMJ, e seguindo as alterações introduzidas, podemos dizer que o legislador se preocupou mais com a sua actualização e adaptação, do que propriamente em mudar a filosofia de base. Deste modo, à imagem do que sucedeu com as outras leis, a intervenção foi diminuta. Passamos a analisar, de seguida, as mudanças mais significativas, desvalorizando as alterações de terminologia ou o simples refinamento da linguagem (por exemplo, na limitação do exercício de actividades políticas, os juízes além de poderem exercer funções de Ministro, Secretário ou Subsecretário de Estado, passam a poder candidatar-se à Presidência da República e pertencer ao Conselho de Estado, bem como ocupar outros cargos governamentais).

---

<sup>32</sup> Estes casos de prescrição processual mostram como os efeitos de políticas deficientes podem ter efeitos nefastos mais de 10 anos depois, sem que entretanto houvesse qualquer medida no sentido de “remendar” os erros cometidos. Segundo algumas teses, este lapso, que

A primeira alteração detectável foi a abolição do sexénio, que impedia que um magistrado estivesse mais de seis anos no mesmo cargo, contribuindo para alguma instabilidade profissional e familiar. Eliminou-se, de seguida, no capítulo dos deveres, direitos e regalias, a obrigatoriedade dos juízes do STJ residirem no local onde exercem funções, mantendo-se esta limitação para os restantes juízes, salvo quando o CSM determine em contrário. Clarificaram-se as incompatibilidades profissionais, especificando a possibilidade de exercício de cargos sindicais na magistratura judicial, de modo a não suscitar quaisquer dúvidas. Estendeu-se o direito de receber gratuitamente as edições oficiais a todos os juízes, aumentando ainda a variedade de publicações: além do Diário da República passam a receber também o Boletim do Ministério do Trabalho e o Boletim do Ministério da Justiça. Manteve-se, ao nível dos direitos especiais, a isenção do pagamento de derramas lançadas pelas autarquias locais. Enumeraram-se os títulos a que corresponde cada categoria de juízes, bem como as relações entre si, o que não existia antes.

Ao nível dos vencimentos vêem os juízes a sua situação melhorada, com a diminuição de 5 para 4 anos de serviço efectivo, para terem direito a receber uma nova diuturnidade. A esta alteração junta-se, cumulativamente, o regime de diuturnidades fixado para os funcionários judiciais, quando antes referia-se que tal não era extensivo. Fixa-se também o vencimento dos juízes de Direito e a forma de progressão do mesmo, face à inflação, e o acréscimo que representa a categoria de Desembargador e de Conselheiro. Curioso é o facto de se estipular inclusive, na al. 5) do art. 22.º, que o quantitativo dos vencimentos é arredondado para a centena de escudos imediatamente superior. Ainda ao nível das remunerações, introduz-se a participação emolumentar, a qual pode chegar aos 30% dos vencimentos, dependendo da categoria do tribunal ou comarca, sendo incorporada no vencimento para efeitos de aposentação. Cria-se igualmente o subsídio de fixação para os magistrados a exercerem funções nas regiões autónomas. As despesas de representação são aumentadas e alargadas: o presidente do STJ passa a

---

pode ter sido involuntário, não foi corrigido por conveniência, como se pode comprovar pelo tipo de processos, mais mediáticos, que têm prescrito, bem como os protagonistas envolvidos.

receber mais 20% (contra os 10% anteriores) e os presidentes das relações começam a receber mais 10% (antes não recebiam). Em relação às férias judiciais, os magistrados a trabalharem nas regiões autónomas ou em Macau passam a ter as despesas de deslocação para o continente pagas pelo Estado. No direito a casa de habitação, nos locais onde existam, os magistrados passam a pagar menos, em proporção com os vencimentos auferidos. Neste âmbito, passam a poder exigir a modernização do mobiliário, apesar de serem responsáveis pela sua manutenção.

Sobre o capítulo das classificações iremos mais à frente referir-nos. No que concerne aos movimentos e colocações de magistrados houve várias alterações, mas estas foram mais no sentido de conferir uma nova arrumação ao que aí estava disposto. Deixa de ser, no entanto, obrigatório ter mais de 25 anos para aceder à carreira de juiz, algo que a nova lei do CEJ de 1999 vem restabelecer, como veremos adiante.

No acesso ao STJ, descreve-se mais pormenorizadamente os critérios de selecção, reforçando o papel dos juízes e a sua precedência. Surge discriminado, de forma explícita, o modo de nomeação dos juízes da Relação. Nas comissões de serviço abre-se a possibilidade de um juiz ser nomeado Procurador-Geral-Adjunto. Quanto à jubilação, passa-se a garantir a vinculação aos deveres estatutários, mantendo os títulos, honras, regalias e imunidades correspondentes à sua categoria. Relativamente aos procedimentos disciplinares também voltaremos a abordá-los mais tarde.

Neste período houve ainda alguma legislação avulsa que introduziu modificações em vários aspectos. Dentro destas alterações, destacamos as seguintes. O Decreto-Lei n.º 342/88, de 28 de Setembro, vem estabelecer, para os juízes aposentados, as mesmas regalias que auferem os magistrados jubilados do MP, consideradas mais vantajosas, de modo a evitar desigualdades entre as magistraturas. A Lei n.º 10/94, de 5 de Maio, para além de alterar algumas disposições relativas ao domicílio dos magistrados, as incompatibilidades profissionais, os movimentos, as nomeações, os processos disciplinares, entre outros assuntos, vem aumentar a lista de direitos especiais

dos juízes, nomeadamente o direito a ter telefone confidencial (com o parecer do CSM), o acesso a bibliotecas e bases de dados, o acesso a espectáculos ou outras diversões (sempre que em exercício de funções) e o direito a ter passaporte diplomático (presidente do STJ e Vice-Presidente do CSM) ou passaporte especial (juízes dos tribunais superiores).

Relativamente ao estatuto remuneratório, foram várias as alterações sofridas pelo Estatuto dos Magistrados Judiciais, em especial na questão referente à imposição de um valor máximo, inferior aos vencimentos do Primeiro-Ministro e do Presidente da República. Neste âmbito, veja-se a Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, em que se introduzem apenas alterações aos sistemas remuneratórios de ambas as magistraturas, provocando a desindexação dos vencimentos dos funcionários públicos face aos magistrados. É também o caso da Lei n.º 63/90, de 26 de Dezembro, e do Decreto-Lei n.º 339/93, de 30 de Setembro (autoriza a entrada em vigor da Lei n.º 19/93, de 25 de Junho). Neste último caso, faz entrar em vigor no dia seguinte à sua publicação, obrigando o Ministério das Finanças a providenciar a transferência das dotações necessárias, assegurando o aumento dos encargos financeiros decorrente das alterações. Esta lei impõe a existência de um valor mínimo de 3% de diferenciação de vencimentos entre duas categorias profissionais. De referir que esta lei devia entrar em vigor a 1 de Janeiro de 1994, podendo, por determinação do Governo, ter efeitos retroactivos a Janeiro de 1993. De facto, verificou-se que teve efeitos retroactivos.

O teor das modificações introduzidas no EMJ de 1985 permitiu-nos constatar que houve dois tipos principais de actuações: 1) uma intervenção minimalista ao nível da organização da magistratura judicial, dos seus órgãos, das suas funções e dos mecanismos de responsabilização (avaliação e acção disciplinar – embora tenha havido uma preocupação de tornar mais eficaz e explícita esta última); 2) e uma intervenção maximalista no que se refere aos direitos e regalias, quer no exercício das suas funções quer depois de jubilados, nomeadamente na questão dos vencimentos, onde se verificou a aprovação de uma série de leis específicas a este item.

### **2.3. Lei Orgânica do Ministério Público**

Entre a aprovação da primeira e a da segunda lei não se detectaram quaisquer mudanças legislativas que pudessem alterar a estrutura, organização ou competências do Ministério Público. Deste modo, vamos anotar apenas as diferenças, uma vez que já caracterizámos, sucintamente, a primeira LOMP de 1976. A aprovação da segunda LOMP (Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro), ocorreu um ano após a publicação do EMJ, tendo como Ministro da Justiça Mário Raposo e como Secretário de Estado-Adjunto Garcia Marques. O facto de ocorrer um ano após o EMJ poderá ter tido, entre outras, as seguintes explicações: 1) a tentativa de elaborar uma LOMP, em alguns aspectos, idêntica ao EMJ; 2) a superação de alguns direitos e regalias em comparação com os juízes. No que respeita a esta segunda explicação, existem dois dados que nos ajudam a comprovar esta ideia. O primeiro deve-se ao facto de, alguns meses depois da aprovação do EMJ, ter sido publicada a Lei n.º 24/85, de 9 de Agosto, que concedia aos magistrados do MP os mesmos direitos consagrados aos juízes no seu Estatuto. O segundo dado constata-se pelo teor do Decreto-Lei n.º 242/88, de 28 de Setembro, que atribui aos juízes jubilados os mesmos direitos que a LOMP consagra aos magistrados reformados do MP. Cunha Rodrigues afirma, inclusive, que esta lei “(...) introduziu apenas modificações de pormenor, tendo tido por finalidade essencial aproximar aspectos dos estatutos da magistratura judicial e do Ministério Público. E, em 1990, a Lei n.º 2/90, de 20 Janeiro, alterou o sistema retributivo dos magistrados do Ministério Público, em paralelismo com o da magistratura judicial” (1999c: 75).

A estratégia seguida na concretização do princípio do paralelismo entre as magistraturas parece ser o de elevar constantemente a fasquia das regalias e direitos, ao mesmo tempo que os deveres, obrigações e responsabilidades se mantêm relativamente estáveis. Isto é, sempre que se aprova uma nova lei orgânica referente a uma magistratura procura-se puxar para cima o capítulo dos direitos e regalias, sabendo que esses mesmos direitos e regalias serão rapidamente estendidos à outra magistratura.

Em relação a esta LOMP, já o SMMP afirmava, na sua Informação Sindical n.º 45, de 1986, que ela mantinha, no essencial, a lei anterior. Embora concordasse com algumas disposições inovadoras, o facto de se manterem muitas outras levou a que criticasse a pouca ambição desta LOMP. Sucintamente, concordou o sindicato com a consagração do papel do MP na defesa da independência dos tribunais, a possibilidade de criação do Vice-Procurador-Geral Distrital, a introdução da opção de renúncia à promoção ou a abolição do sexénio. Opôs-se, contudo, à não fixação, na LOMP, do quadro de magistrados do MP, ao facto de ser o PGR a designar os procuradores-gerais-adjuntos nos tribunais superiores, ao mecanismo de eleição para o CSMP, à não eliminação da obrigação do MP defender os interesses particulares do Estado e à não retirada dos poderes directivos do Ministro da Justiça em relação ao MP, entre outros aspectos. No entanto, esta lei veio clarificar e aumentar as competências do MP, razão pela qual o SMMP não se opôs, apesar de algumas críticas, à sua aprovação. Afinal, o MP conseguiu consagrar uma velha aspiração, a de serem os detentores do exercício da acção penal; o que, juntamente com a aprovação do CPP, permitiu que passasse a ser o MP o responsável pela realização da instrução criminal (agora inquérito), facto que revalorizou a importância desta magistratura no seio do poder judicial. Mas passemos à análise da LOMP, onde se destaca, igualmente, a aprovação da Lei de Autonomia do Ministério Público (Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto) que altera a LOMP nalguns aspectos importantes.

As primeiras novidades aparecem no artigo relativo às competências do MP. Para além da manutenção das anteriores, em alguns casos com uma terminologia mais actualizada e explícita, surgem novas disposições que contribuem para uma decisiva afirmação do seu papel. Desde logo, passa a competir-lhe o exercício da acção penal, acrescido das competências no patrocínio dos direitos sociais (laborais e familiares) e do dever de representar os incapazes, os incertos e os ausentes. Introduce-se o esquema de representação dos agentes do MP nos diversos tribunais, bem como a forma em que a sua intervenção se exerce, podendo ser principal ou acessória.

Quanto aos órgãos e agentes do MP, a segunda secção vem, por um lado, clarificar a forma de organização e funcionamento dos diversos órgãos e, por outro, alargar e explicitar as suas competências. A primeira alteração nos órgãos do MP surge relativamente à composição do CSMP, posteriormente modificada pela Lei 23/92, de 20 de Agosto, que iremos abordar mais à frente. Saem desta LOMP todas as disposições relativas à secretaria da Procuradoria-Geral da República, que passam a ser fixadas por decreto regulamentar, adaptando-se mais facilmente às necessidades.

Outras medidas foram introduzidas: acaba-se com o sexénio (à imagem do que aconteceu com os juízes), que impedia que os magistrados estivessem mais de seis anos no mesmo tribunal; e os poderes do Ministro da Justiça deixam de ser directivos e de vigilância para se tornarem mais genéricos e consultivos, terminando, por exemplo, com a possibilidade de tomar a iniciativa da acção disciplinar relativamente aos magistrados. Os poderes do Ministro da Justiça limitam-se assim à solicitação de informações e relatórios e à possibilidade de dar instruções de carácter específico nas acções cíveis em que o Estado seja parte interessada.

No capítulo das incompatibilidades, direitos e deveres houve também algumas modificações. Assim, abre-se a possibilidade dos magistrados participarem em funções legislativas, ocuparem cargos de direcção no CEJ ou exercerem funções de docência e investigação na área jurídica. Procura-se, ao nível de tratamento, honras e traço profissional equiparar os agentes do MP, desde o Procurador-Geral da República aos procuradores da República, aos existentes para os juízes, aparecendo agora bastante mais explícitos. A evolução do item referente aos vencimentos é praticamente igual ao estipulado para os magistrados judiciais<sup>33</sup>, não exigindo assim qualquer comentário adicional, o mesmo se aplicando aos restantes itens relacionados com o direito a casa ou os direitos especiais, por serem reproduzidos quase na íntegra. A reprodução

---

<sup>33</sup> A matéria relacionada com os vencimentos foi clarificada e melhorada com a Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, que vem dizer que o sistema retributivo dos magistrados do MP é composto pela remuneração base e por suplementos. É nos suplementos que se podem verificar aumentos significativos, distinguindo-se do valor referente ao correspondente índice da função pública.

de disposições provenientes do EMJ aplica-se também em relação às classificações dos magistrados, tendo evoluído no mesmo sentido já visto para o Estatuto dos juízes.

Esta LOMP contempla, como referimos no início, o direito à renúncia de promoção. Alteraram-se também alguns dispositivos na progressão na carreira, seja ela por mérito ou antiguidade, estabelecendo os critérios para aceder às várias funções do MP, como o acesso ao STJ ou aos lugares de vogal no Conselho Consultivo. Mesmo a participação em organismos nacionais, internacionais ou em comissão de serviço passa a estar regulamentado e dependente do CSMP. Ao nível da aposentação ou suspensão de funções, o disposto na LOMP segue de perto o estipulado no EMJ. A mesma situação ocorre no que concerne ao âmbito disciplinar a que os magistrados do MP estão sujeitos, em completa sintonia com o Estatuto dos juízes.

Esta duplicação de legislação leva-nos a questionar, principalmente a seguir às revisões introduzidas neste período, se o princípio do paralelismo, que está na base desta duplicação de normas, não poderia desembocar num único Estatuto que contemplasse, por um lado, as diferenças entre as duas magistraturas no que se refere às funções e competências, mas que, por outro, aplicasse a ambas as disposições que fossem comuns. Certamente, isso implicaria um esforço de consensualização e negociação. Este facto permitiria, não só uma melhor compreensão do sistema, mas também uma melhor articulação entre ambas as magistraturas, como, por exemplo, na necessidade de se harmonizar o período em que se realizam os movimentos de ambas as magistraturas por forma a perturbar o menos possível o funcionamento dos tribunais. Contudo, a adopção de um só Estatuto limitaria a “progressão” dos direitos e regalias.

Quanto à LOMP propriamente dita, as mudanças privilegiaram mais o aperfeiçoamento das competências do MP, face ao novo papel na área criminal, do que a reorganização dos seus órgãos, algo que só na última revisão veio a ser feito, como veremos. Ao nível de outra legislação publicada durante este período em relação ao MP, ainda não referenciada, destaque-se a Portaria n.º 676/94, de 20 de Julho, que vai alargar o quadro de procuradores-

gerais-adjuntos no Supremo Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Administrativo, bem como no Tribunal Constitucional e no Tribunal de Contas. Fixa ainda o quadro de inspectores e secretários do CSMP, passando para dez de cada, procurando responder ao crescimento do número de magistrados e à necessidade de cumprir os prazos de inspecção para efeitos de classificação e progressão na carreira.

#### **2.4. Centro de Estudos Judiciários**

Neste período não foi publicada nenhuma nova Lei Orgânica. No entanto, efectuaram algumas alterações de carácter pontual procurando resolver questões de natureza organizativa e de direitos e vencimentos. A estrutura curricular e pedagógica, por seu lado, não foi alterada ao nível legislativo, o que não quer dizer que não tenham ocorrido mudanças neste âmbito.

O Decreto-Lei n.º 395/93, de 24 de Novembro, vem alterar as regras de organização e funcionamento em várias áreas. Ao nível da organização, introduziu-se a participação de membros dos Conselhos Superiores no Conselho Pedagógico, reforçando a sua presença na gestão do CEJ. Alteraram-se alguns critérios de admissão, privilegiando as candidaturas de pessoas com experiência profissional, seja como advogados, conservadores, notários ou mesmo oficiais de justiça (com licenciatura em Direito), ainda que de forma proporcional. Também os júris de avaliação e as provas orais e escritas foram novamente modificados, estipulando criteriosamente a forma de funcionamento e as matérias contidas nos exames. Como a decisão de optar por uma das magistraturas deve ser feita de forma consciente, ela passa a ser realizada após um ano de formação. Para permitir um melhor acompanhamento dos estagiários, os directores regionais passam a ser nomeados em regime de acumulação com redução de serviço, retirando daí maiores dividendos remuneratórios.

Verificaram-se ainda duas outras alterações referentes aos direitos e remunerações dos magistrados e auditores de justiça. Desta forma, o Decreto-

Lei n.º 404/88, de 9 de Novembro, determina que os magistrados nomeados para docentes do CEJ não percam o seu lugar de origem assim que termine a comissão de serviço que os nomeou, garantindo o seu regresso ao tribunal onde exerciam funções anteriormente. O Decreto-Lei n.º 23/92, de 21 de Fevereiro, para além de estabelecer o modo de acesso a um curso especial para agente do Ministério Público, dadas as carências sentidas, actualiza os vencimentos dos auditores de justiça para 50 ou 60%, consoante a fase em que se encontrem, da remuneração de um juiz de Direito ou magistrado do MP. Tirando as alterações pontuais a que aludimos, não houve nenhuma reestruturação no funcionamento e modo de desempenho pedagógico do CEJ, continuando a seguir o modelo-base instituído no início dos anos 80.

### **3. Período de 1996 a 2002: as mudanças e as incertezas**

O período entre 1996 e 2002 corresponde ao terceiro e último período de aplicação de reformas na organização judiciária. Como algumas das modificações introduzidas só podem ser avaliadas a médio e longo prazo, dado que necessitam de tempo para poderem funcionar conforme o pretendido, os possíveis juízos sobre os seus (de)méritos ficam assim limitados. A esta situação junta-se o facto das reformas apenas terem entrado em vigor a partir da segunda metade do mandato legislativo, em especial a partir de 1998. Neste período o Governo PS, de maioria relativa, teve como Ministro da Justiça Vera Jardim, sendo secundado pelos Secretário de Estado-Adjunto Matos Fernandes e Secretário de Estado da Justiça Lopes da Mota. Esta composição ministerial procurou atingir um consenso entre os vários operadores judiciários: o Ministro era advogado e os secretários de Estado eram magistrados, um judicial e outro do MP. O resultado terá sido pouco consensual, se atendermos às reacções provenientes da totalidade dos representantes dos operadores judiciários, com a parcial excepção do SMMP. No entanto, foi neste período que se procedeu às alterações legislativas relativas à organização judiciária, pelo que as políticas desenvolvidas pelos XIV e XIV Governos será analisada no final deste ponto.

Partindo do pressuposto de que a estrutura judiciária não estava preparada para responder à exigência dos problemas actuais, foi definido no programa do XIII Governo Constitucional que a prioridade estava em recolocar a justiça no centro do Estado de Direito. Para concretizar este objectivo, no âmbito das áreas aqui abordadas, propôs-se a: reorganizar e aumentar os meios da Polícia Judiciária, aumentar os meios humanos disponíveis nos tribunais, continuar a introdução de novas tecnologias, criar mais tribunais de Relação e melhorar os meios físicos da administração da justiça. Propostas algo vagas que podem originar distintas interpretações, dando um espaço de manobra bastante amplo, principalmente se atendermos aos resultados atingidos nalgumas áreas.

Neste período foram igualmente aprovadas novas versões das três leis referentes aos tribunais, aos juízes e ao MP<sup>34</sup>. Também uma nova orgânica do CEJ foi publicada. Deste modo, observa-se, de dez em dez anos, uma necessidade de rever as leis sobre a organização judiciária, sem no geral alterar a sua estrutura inicial. Por exemplo, segundo algumas entrevistas realizadas a magistrados do MP e juízes, é consensual a ideia de que não faz sentido manter uma dupla organização judicial, como sucede actualmente com os tribunais judiciais, de um lado, e os tribunais administrativos e fiscais, do outro. O mesmo se passa em relação à existência de dois Conselhos Superiores para os juízes: um para os juízes dos tribunais judiciais e outro para os juízes dos tribunais administrativos e fiscais.

Quanto às alterações nas leis sobre a organização judiciária, mais uma vez, e aparentemente, não seguiram uma ordem programada para a sua entrada em vigor. Numa avaliação sumária do resultado das anteriores leis, demonstra-se, pela análise dos dados estatísticos, que os objectivos estiveram muito longe de ser cumpridos, o que parece indicar que o problema da oferta não se resolve apenas com alterações legislativas relativas aos tribunais e aos estatutos das magistraturas, antes necessitando de reformas mais profundas ao nível das metodologias de trabalho utilizadas nos tribunais.

Neste novo período de alterações legislativas, o primeiro grande diploma a ser aprovado foi a Lei Orgânica do CEJ, seguindo-se o Estatuto do Ministério Público. Depois surgiu a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, culminando, esta série de alterações, com a aprovação do Estatuto dos Magistrados Judiciais, dois meses antes do fim da legislatura. Esta última alteração foi aparentemente acelerada, visto que a sua não aprovação poderia originar um atraso de vários meses ou anos, após a tomada de posse da nova equipa ministerial.

**Tabela 7**  
**Leis de Organização Judiciária 1995-2002**

<b>Data</b>	<b>Lei</b>	<b>Governo</b>	<b>Ministro da Justiça</b>
6/4/98	Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários – Lei n.º 16/98, de 6 de Abril	XIII Governo Constitucional	MJ – Vera Jardim (PS) Matos Fernandes – SE-Adjunto Lopes da Mota – SE Justiça (Outubro 1995/Outubro 1999)
27/8/98	Lei Orgânica do Ministério Público – Lei n.º 60/98	Idem	Idem
13/1/99	Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais – Lei n.º 3/99	Idem	Idem
31/8/99	Estatuto dos Magistrados Judiciais – Lei n.º 143/99	Idem	Idem

Em relação aos recursos humanos, a evolução manteve-se lenta, principalmente, face à procura de tutela judicial. Quanto aos funcionários judiciais, registou-se uma subida assinalável nos dois últimos anos onde os dados estão disponíveis; já quanto aos juízes registou-se um crescimento constante neste período, ainda que com uma ligeira quebra de 2001 para 2002. Os magistrados do Ministério Público registaram, por seu lado, uma subida pouco acentuada, que estagnou de 2000 para 2001, mas subiu com algum relevo em 2002.

---

<sup>34</sup> O Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 21/85, de 30 de Julho) foi apenas alterado em cerca de 55 artigos dos perto de 200 que continha o anterior Estatuto, ainda que por vezes substancialmente.

**Tabela 8**

**Recursos Humanos nos Tribunais entre 1996-2001<sup>35</sup>**

<b>Ano</b>	<b>Magistrados Judiciais</b>	<b>Magistrados Min. Público</b>	<b>Funcionários Judiciais</b>
1996	1 460	939	7 185
1997	1 515	964	7 400
1998	1 563	982	7 605
1999	1 599	999	8 213
2000	1 624	1 068	9 040
2001	1 690	1 070	-
2002	1 678	1 263	-

*Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Conselho Superior da Magistratura e Conselho Superior do Ministério Público.*

Os processos pendentes continuaram a subir vertiginosamente, ultrapassando, em 1998, a barreira do milhão de processos. Embora os processos findos estivessem a aumentar numa fase inicial deste período, o volume dos processos entrados é superior, apesar de se registar um ligeiro decréscimo desde 1999. Curiosamente, registou-se, a partir de 1999, um decréscimo simultâneo do número de processos entrados e findos, sendo que estes últimos decresceram mais que os primeiros, originando, em consequência, um aumento dos processos pendentes. Esta alteração exigiria um estudo de modo a apurar as verdadeiras causas desta situação, até porque se verificou um crescimento em termos de recursos humanos e de investimento na modernização do parque judicial, o que contraria a tendência processual.

---

<sup>35</sup> O número de magistrados foi disponibilizado pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Conselho Superior do Ministério Público, incluindo os que estão em comissões de serviço ou nos tribunais administrativos e fiscais. Por exemplo, em 2001, dos 1.690 juizes, apenas 1.500 exerciam funções em tribunais, estando os restantes em comissões de serviço e/ou licenças de longa duração. O número de funcionários disponibilizado oficialmente para 2001 não permite autonomizar os que estão ao serviço dos tribunais judiciais, pelo que optámos por não os incluir. De qualquer modo, registou-se um aumento no seu número. Os dados referentes a funcionários judiciais, no ano de 2002, ainda não estão disponíveis no Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

**Tabela 9**

**Movimento Processual nos Tribunais Judiciais entre 1996-2001**

<b>Total Geral</b>	<b>Pendentes 1 Janeiro</b>	<b>Entrados</b>	<b>Findos</b>
1996	757 432	672 701	545 064
1997	892 174	754 557	583 579
1998	1 062 355	731 057	619 529
1999	1 164 938	735 931	702 904
2000	1 177 959	722 053	688 994
2001 <sup>36</sup>	1 202 818	712 387	646 093

*Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça*

**3.1. Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais**

A aprovação desta nova lei (Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro) implicou também a mudança da sua designação, passando a ser conhecida como Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ). Desde logo, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio, que regulamenta a LOFTJ, se avisa que este diploma “estruturante da organização judiciária, bem como o respectivo regulamento, não bastam de *per si*, como não bastaram os diplomas editados sobre a matéria a partir da ruptura constitucional de 1976, para fazer inflectir a situação difícil em que, há anos, se encontra a administração da justiça, consequência de fenómenos de natureza interdisciplinar”. Duas notas apenas em relação a este reconhecimento de incapacidade por parte dos responsáveis ministeriais: 1) embora o aperfeiçoamento seja sempre preferível a curto ou médio prazo, impõe-se com urgência uma reflexão sobre o sistema judicial, de modo a prepará-lo para o longo prazo, mesmo que isso implique uma grande reestruturação; 2) uma vez que os fenómenos são de “natureza interdisciplinar”, não se compreende que a procura das melhores soluções para a organização judicial se confine a profissionais do foro, excluindo contribuições de outras disciplinas, até porque,

---

<sup>36</sup> Os dados relativos a 2001 são considerados provisórios, pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento. No entanto, em Janeiro de 2003 ainda não tinham sido publicados os dados definitivos, nem os referentes a 2002.

analisando os últimos vinte anos, se comprova que esse modo de funcionamento não contribuiu para o solucionar dos problemas<sup>37</sup>.

A não discussão de algumas questões com os profissionais na área da justiça é outro dos problemas frequentemente levantado pelas suas organizações. O SMMP destaca (Informação Sindical n.º 139, de Junho de 1999), por exemplo, o facto do Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio, que regulamenta a LOFTJ, não ter sido discutido com as organizações de classe nem corresponder ao resultado de um levantamento exaustivo das necessidades, algo que poderia ser facilitado com a análise dos relatórios de inspecção aos serviços judiciais realizados pelos Conselhos Superiores. Deste modo, o SMMP lamenta que se perca mais uma oportunidade de, com critérios objectivos e bem definidos, se avaliar as grandes linhas da política de administração da justiça.

Entremos na análise das alterações introduzidas pela nova lei. Logo no primeiro capítulo se detecta a preocupação de conseguir um consenso entre os vários operadores judiciários, atribuindo um artigo a cada um dos intervenientes na aplicação da justiça: juízes, magistrados do MP e advogados. No entanto, a consagração, logo no início da LOFTJ, das disposições relativas às funções desempenhadas pelos operadores judiciais levantou objecções, em especial da ASJP, uma vez que na anterior versão essas competências vinham apenas inseridas – e ainda continuam – nos capítulos VII (Ministério Público) e VIII (Advogados). No Boletim de Setembro de 1998 a ASJP chega mesmo a considerar que se encontra em perigo “a própria independência dos tribunais ao tentar integrar nos mesmos o Ministério Público”<sup>38</sup>. A ASJP destaca ainda, no seu parecer à LOFTJ (Boletim n.º 2, de Junho de 1998), algumas questões relativas ao dimensionamento do mapa judiciário, com a sua eventual especialização, às alçadas em matéria cível ou no que respeita às competências disciplinares sobre os funcionários de justiça. Quase metade

---

<sup>37</sup> Ponto de vista comungado pelo então Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues em entrevista dada à RTP1, em 18 de Novembro de 1999.

<sup>38</sup> O parecer do CSM, deliberado em Outubro de 1998, sobre a LOFTJ reforça esta posição afirmando que esta disposição “é totalmente injustificável e propiciadora de grave confusão (...) e desnecessária repetição de princípios. Já consagrados no Estatuto do Ministério Público”.

deste parecer é referente a questões remuneratórias, comissões de serviço, número de juízes necessários anualmente, progressão na carreira ou equiparações a juízes de Círculo. Todas estas propostas vão no sentido de aumentar as competências, hierárquicas e decisórias, bem como os direitos e regalias dos juízes.

Por seu lado, o SMMP (Informação Sindical n.º 138, de Abril de 1999) critica a pouca clareza na especificação dos lugares destinados a procuradores e defende a existência de normas transitórias quando haja a necessidade de extinguir lugares, exigindo o cumprimento do princípio do paralelismo entre as magistraturas. Analisando o rol das preocupações das duas associações, facilmente se compreende onde se situam as suas preocupações, embora elas sejam decorrentes da sua função na defesa dos interesses de classe. No entanto, desejar-se-ia uma análise mais profunda e abrangente desta lei fundamental para o funcionamento do sistema judicial. O SMMP organizou, entretanto, uma jornada de reflexão sobre o sistema judiciário, em Novembro de 1999 (dez meses depois da entrada em vigor da LOFTJ), demonstrando uma maior preocupação na discussão sobre este tema.

Uma novidade da lei é o facto de prever a figura dos assessores<sup>39</sup>, não só para os tribunais superiores, mas também para os de 1ª instância quando o serviço o justifique, quer para juízes quer para magistrados do MP. Esta medida visa, por um lado, combater a pendência processual e aumentar a eficiência, delegando os magistrados nos assessores a execução de tarefas mais simples, mas por outro contribui para um bloqueio no acesso às magistraturas, uma vez que o número de magistrados necessário diminuirá. E os assessores não terão o mesmo estatuto reservado às magistraturas, nem serão titulares de órgãos de soberania. A evolução deste processo poderá vir a levantar alguns problemas, nomeadamente a questão do estatuto do assessor, a sua progressão na carreira, a possibilidade de ingressar nas magistraturas ou a sua posição dentro dos tribunais. Esta questão relaciona-se com o crescimento

verificado nos últimos anos nas magistraturas, que tem levado os seus dirigentes associativo-sindicais a defender que o problema da morosidade na justiça não se resolve apenas com o aumento dos quadros. Referem que a gestão dos quadros das magistraturas pode resolver parte dos problemas, sendo que a contratação temporária de juristas para recuperar as pendências também contribuirá para a superação de algumas limitações, que consideram conjunturais.

Outras alterações na LOFTJ relacionam-se com a actualização dos valores de alçada dos tribunais cíveis e a eliminação de uma das categorias dos tribunais de 1ª instância, reduzindo-se agora a tribunais de primeiro acesso e de acesso final. Introduziu-se ainda a possibilidade de aumentar o número de tribunais de Relação, sempre que se justifique a nível do volume processual (prevê-se a criação de uma extensão em Guimarães e outra em Faro)<sup>40</sup>. No que respeita ao Supremo Tribunal de Justiça, para além de algumas alterações na organização e conteúdo dos artigos, reduziu-se para 3/4 os juízes necessários para se poderem efectuar as sessões plenas (antes eram 4/5) e introduziu-se a existência de turnos de férias, sob a coordenação do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e do Procurador-Geral da República. As competências do plenário, do pleno das secções e das secções foram reorganizadas e delimitadas, no sentido de lhes conferir maior operacionalidade. Foi inserida a possibilidade de o Conselho Superior de Magistratura designar juízes para o STJ, quando o serviço o justificar, ficando estes numa situação de além do quadro até ocuparem as vagas que lhes competirem. O CSM fica assim com a possibilidade de «colocar» no STJ os juízes que considerar necessários, não sendo claro sob que critérios se processa esta operação. Passou também a haver dois vice-presidentes, podendo estes, consoante as necessidades de

---

<sup>39</sup> Decorreu até Dezembro de 1999, no Centro de Estudos Judiciários, o primeiro curso para assessor nos tribunais, com cerca de 90 alunos recrutados entre os candidatos a magistrados que tinham sido excluídos por falta de vagas.

<sup>40</sup> Neste domínio não é claro que a extensão dos tribunais da Relação seja fruto de uma necessidade processual ou do privilegiar de uma justiça de proximidade, antes ficando a dúvida se não será por motivos eleitorais ou políticos.

serviço, ser isentos ou privilegiados na distribuição de serviço, por determinação do CSM.

No que respeita aos tribunais de Relação, foram introduzidas as categorias de agentes do MP que devem estar representadas, o mesmo acontecendo com o quadro de juízes, ficando os respectivos Conselho Superiores encarregados das nomeações. Verifica-se que também nestes casos não existem critérios específicos (confiança, antiguidade, mérito ou concurso), ficando dependentes das decisões dos Conselhos Superiores. Passou igualmente a haver turnos para o serviço urgente. No entanto, houve uma alteração que não se efectuou, considerada embora como essencial para um verdadeiro exercício dos direitos dos cidadãos segundo João Correia (1999: 12): a inexistência de uma verdadeira segunda instância em matéria de facto.

Os tribunais de primeira instância, por sua vez, sofreram maiores alterações, ao nível de organização e competências, flexibilizando-se as estruturas consoante as necessidades de cada circunscrição e possibilitando o desdobramento dos tribunais, não em juízos, mas também em varas de competência específica. A especialização dos tribunais foi outra das soluções encontradas para resolver alguns problemas, como é o caso dos tribunais de Comércio, embora os critérios que os instituem nem sempre sejam claros ou consensuais. Criaram-se bolsas de juízes para actuarem em tribunais, juízos ou varas onde se verifique a ausência de juízes ou onde o volume de serviço o exija, mas o que se verifica é que, segundo informações recolhidas no CSM, não existem magistrados para colocar nessa bolsa. Concretiza-se agora a atribuição bianual da presidência dos tribunais, e a rotatividade a aplicar no caso de haver mais de um juiz, bem como as competências administrativas que lhe competem, excluindo-se os magistrados do MP, que se mantêm apenas responsáveis pelos seus serviços. Neste âmbito, e quando o serviço o justifique, contempla-se a possibilidade de existência de um administrador do tribunal que coadjuve o presidente, com competências ao nível da gestão e manutenção dos equipamentos e serviços do tribunal. Quanto aos tribunais, terminou-se com os colectivos criminais, salvo algumas excepções ou quando

se requeira. Nos tribunais e juízos de competência especializada, contemplam-se os de Instrução Criminal, de Família, de Menores, de Trabalho, de Comércio (ex-tribunais de recuperação de empresas e de falência), Marítimos e de Execução das Penas. A sua competência e âmbito territorial, assim como a sua composição, vêm agora mais explícitas nesta LOFTJ. Caso curioso, e em parte fruto da “tensão” existente entre as duas magistraturas, é a possibilidade de se criarem tribunais de Instrução Criminal sempre que forem criados Departamentos de Investigação e Acção Penal, ainda que se possam justificar por questões de operacionalidade<sup>41</sup>. Em relação aos juízos de competência especializada e às varas e juízos de competência específica, as suas atribuições e âmbito de actuação surgem também discriminados.

As secretarias judiciais adquirem um maior estatuto, ganhando um capítulo próprio e especificando as suas competências e o seu horário de funcionamento. Neste mesmo capítulo surge ainda uma secção relativa ao registo e arquivo, e à sua forma de funcionamento. As disposições finais incluem a forma de acesso a juízes de Círculo, bem como os que são equiparados a esta categoria, em termos remuneratórios, por estarem a exercer funções em tribunais de Família, de Menores, de Comércio, Marítimos, de Trabalho, de Execução de Penas e de Instrução Criminal, ou seja, todos os tribunais designados de competência especializada. Esta disposição, visto relacionar-se com o estatuto dos juízes, deveria estar apenas consagrada no Estatuto dos Magistrados Judiciais, mas como a LOFTJ foi publicada antes da sua alteração, antecipou-se a sua entrada em vigor. O artigo 147.º garante igualmente que a aplicação da nova LOFTJ, face às alterações na organização dos tribunais, não implicará de modo algum a diminuição do nível remuneratório dos magistrados.

O aumento de juízes equiparados a Juiz de Círculo originou, devido à aplicação do princípio do paralelismo estipulado no n.º 1 do artigo 75.º do Estatuto do Ministério Público, um aumento do número de procuradores, visto que se

---

<sup>41</sup> O Decreto-Lei n.º 186-A/99, que regulamenta a LOFTJ, no artigo 43.º estabelece a criação do Tribunal Central de Instrução Criminal e os tribunais de Instrução Criminal de Coimbra e

consagrou, pelo n.º 2 do artigo 113.º da LOFTJ, que onde houver um juiz equiparado a Juiz de Círculo haverá, pelo menos, um Procurador da República. Só nos tribunais de Trabalho equipararam-se a juízes de Círculo cerca de 80 juízes, necessitando-se, por imposições legais, de nomear procuradores para aí exercerem funções. Como não havia quadros do MP suficientes para fazer aplicar a lei, verificou-se nos últimos meses um grande número de promoções, o que originou um défice de procuradores-adjuntos em muitos tribunais de 1ª instância<sup>42</sup>. Ou seja, nesta situação, como noutras anteriores, extintos os tribunais de Círculo, não se voltou à categoria anterior, antes se subiram (equipararam) todas as restantes categorias de tribunais, com a excepção dos “parentes pobres” a exercer funções nos tribunais cíveis e penais. Deixa de se aplicar a norma constitucional (art. 59.º, alínea a) da CRP) que aplica “(...) segundo a quantidade, natureza e qualidade (...) salário igual para trabalho igual”, visto que o facto de se trabalhar no tribunal especializado já parece ser suficiente para alterar esta disposição, mesmo sabendo-se que a maior quantidade e complexidade de processos se encontram, em regra, nos tribunais genéricos (cíveis e penais).

Em linhas gerais, esta nova LOFTJ procurou responder às várias solicitações, sejam de nível operacional ou de carácter estatutário. Em relação às de natureza operacional houve grandes mudanças que, por um lado, poderão conferir uma maior capacidade de resposta dos tribunais face ao volume de trabalho, mas que, por outro, face a esta nova orgânica de tribunais (com juízos e varas), poderão contribuir para uma crescente complexificação da sua estrutura, facto que eventualmente colocará maiores dificuldades aos cidadãos. Se actualmente a maioria dos cidadãos desconhece a orgânica dos tribunais, bem como as suas competências e localização, com a nova LOTFJ as dificuldades poderão vir a ser acrescidas.

---

Évora (já existiam no Porto e em Lisboa).

<sup>42</sup> Em Julho de 2000 houve um novo movimento de magistrados do Ministério Público em que se verificou um grande número de promoções, principalmente a procuradores, sem a devida compensação numérica de procuradores-adjuntos.

No que respeita às modificações de carácter estatutário, o que se verificou foi um “engordamento” das categorias superiores, sem a respectiva compensação ao nível da sua substituição, facto que exigiria pelo menos uma fase transitória. Face às disposições contidas nesta lei, é de prever que este “engordamento” continue, em especial nos tribunais superiores. Ao contrário do que chegou a ser aventado, a perspectiva de progressão na carreira continuou ligada à subida para os tribunais superiores, optando-se pela solução mais fácil e consensual: o alargamento dos quadros superiores. Contudo, seria importante executar um levantamento das reais necessidades de modo a poder fazer uma gestão de quadros condizente com o volume de trabalho dos vários tribunais, em especial os de 1ª instância. O Presidente do CSM veio alertar, em Novembro de 1999, que a gestão da colocação de juízes não pode ser feita convenientemente face à actual escassez. Segundo um levantamento efectuado pelo CSM, sem considerar os 50 tribunais criados que ainda estão por instalar, verifica-se a falta de cerca de 60 juízes. Deste modo, a bolsa de juízes que deveria entrar em funcionamento com a nova LOFTJ ficou, para já, inviabilizada. Esta situação não deverá ser resolvida a curto prazo tendo em consideração o número actual de estagiários e de auditores de justiça. Em relação ao MP, um levantamento efectuado pelo CSMP (Boletim Informativo n.º 37), em finais de 1999, referia que, em função das necessidades preconizadas no Regulamento da LOFTJ (Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio), existe um défice de 149 magistrados do MP, sendo que 72 se reportam a procuradores da República e 77 a procuradores-adjuntos.

Como dizia um juiz entrevistado:

*“É preciso que os magistrados se consciencializem de que nem todos os «soldados» podem chegar a «general», sendo necessário pensar em formas alternativas de compensação pela progressão na carreira sem subir de categoria de tribunal” (Ent. 3 – Juiz).*

No entanto, segundo outro magistrado entrevistado (Ent. 4 – Juiz), estas alterações surgiram numa altura em que determinadas gerações começaram a sentir-se bloqueadas na progressão na carreira, facto que originou a

necessidade de encontrar uma solução mais a contento de todos. Os resultados poderão sentir-se nos próximos anos, em que a progressão na carreira estará mais dificultada, mesmo aos que detenham um grande mérito profissional. Exemplar desta situação é a solução adoptada para aceder ao STJ sem ter que passar por um concurso, instituindo-se o mecanismo dos juízes além do quadro (artigo 39.º da LOFTJ). Veja-se então a redacção do número 2 deste artigo: “Os lugares a que se refere o número anterior extinguem-se decorridos dois anos sobre a data da sua criação, mantendo-se na situação de além do quadro os juízes para eles nomeados, até ocuparem as vagas que lhes competirem, nos termos do n.º 3 do artigo anterior”.

No seguimento do que referimos anteriormente, a aprovação desta lei desperdiçou, para já, a oportunidade de acabar com as orgânicas separadas entre os tribunais judiciais e os tribunais administrativos e fiscais, ainda que o consenso à volta desta questão seja grande. As maiores reticências levantam-se à fase de transição necessária e aos procedimentos que se adoptariam no que se refere, principalmente, aos magistrados judiciais e do MP.

### **3.2. Estatuto dos Magistrados Judiciais**

Salvo a publicação da Lei n.º 81/98, de 3 de Dezembro, que atribui aos vogais não magistrados do Conselho Superior de Magistratura os mesmos direitos dos vogais magistrados, de modo a sanar um conflito de competências e legitimidade que se tinha instalado no seu seio, a única alteração produzida no Estatuto dos Magistrados Judiciais consistiu na aprovação da Lei n.º 143/99, de 31 de Agosto, o qual não substitui o anterior Estatuto de 1985, apenas o revê.

No que se refere às alterações introduzidas, iremos analisar em detalhe as consideradas mais pertinentes. Assim, no artigo referente aos impedimentos ao exercício de funções dos juízes, é-lhes reduzido o grau de parentesco, até ao 2.º grau colateral, da incompatibilidade em trabalhar num tribunal onde estejam outros familiares. Também não podem exercer funções onde haja escritórios de advogados com quem tenham laços familiares, com a excepção de Lisboa e

Porto. O dever de reserva é clarificado e adaptado às exigências actuais no que respeita ao acesso à informação, salvaguardando no entanto a manutenção do segredo de justiça e do sigilo profissional. Ao nível das incompatibilidades, os juízes pertencentes aos órgãos ASJP gozam dos direitos previstos na legislação sindical, podendo ainda beneficiar da redução na distribuição de serviço através de deliberação do CSM. Outra alteração foi a que consagrou, em caso de infracção penal cometida por um juiz, que este só pode ser investigado e julgado por um tribunal superior, com excepção dos juízes do STJ. Neste âmbito, estabelece-se ainda que a busca domiciliária à casa de um juiz só pode ser efectuada com a presença do juiz competente e de um membro do CSM.

Quanto aos direitos e regalias dos magistrados judiciais o incremento foi considerável. Assim, no artigo sobre os direitos especiais, inclui-se agora a dedução, para o cálculo do imposto sobre rendimento, das quantias despendidas com a valorização profissional. Estende-se ainda a todos os membros do CSM, magistrados e não magistrados (especialmente estes), os direitos referentes à obtenção de um passaporte especial, bem como a utilização gratuita de transportes públicos, o acesso a bases de dados e bibliotecas e a isenção de custas em qualquer acção em que sejam parte principal ou acessória. Em relação à distribuição gratuita do Diário da República, dos Boletins do Ministério da Justiça e do Ministério do Trabalho, passa-se a poder optar pela versão impressa ou electrónica, atribuindo-se igualmente este direito aos magistrados jubilados. Surge a especificação do índice base de referência para o pagamento do serviço urgente efectuado aos sábados ou feriados. Estende-se o pagamento das despesas de representação, confinadas anteriormente aos presidentes do STJ e das relações, aos vice-presidentes do STJ e do CSM. Os juízes do STJ que residam fora da área metropolitana de Lisboa passam a receber ajudas de custo idênticas às dos membros do Governo, abonadas por cada dia de sessão do tribunal em que participem.

No capítulo referente às classificações dos juízes, esclarecem-se os critérios a valorizar nas inspeções, à imagem do que está estipulado no Regulamento das Inspeções Judiciais publicado pelo CSM. A periodicidade das inspeções passa para quatro anos, em vez dos três anteriores, o que, face ao aumento de 15 para 20 no número de inspectores, é algo estranho, ainda que se deva ter em consideração o aumento do número de juízes em exercício de funções. Introduce-se um novo artigo que contempla a classificação dos desembargadores para efeitos de acesso ao STJ ou quando o CSM assim o determine, embora apenas se refira a inspeção aos serviços, excluindo, aparentemente, o desempenho técnico.

Os artigos relacionados com os provimentos também sofreram algumas modificações, no sentido de permitir um melhor ajustamento às necessidades dos tribunais. Por exemplo, o Ministro da Justiça pode agora solicitar a realização de movimentos judiciais quando haja uma necessidade urgente de preenchimento de vagas. Como se alterou a classificação das comarcas, houve também a necessidade de adaptar o regime de colocações correspondente, embora fique previsto, por exemplo, em caso de necessidade, a colocação de juízes em comarcas de acesso final sem terem estado o devido tempo em lugares de primeiro acesso, situação que se verifica recorrentemente devido à escassez de quadros. A nomeação para lugar de Juiz de Círculo, visto que se equiparou a esta categoria os cargos exercidos em vários tribunais especializados, continua a obedecer a critérios de antiguidade e de mérito, embora esta última exigência tenha diminuído para um simples Bom. Esta alteração procurou facilitar o preenchimento dos quadros, uma vez que o aumento de juízes com esta categoria aumentou imenso, colocando-se a possibilidade de não haver candidatos suficientes com classificações superiores. Quanto aos concorrentes à promoção na carreira, devido à sobrevalorização das classificações em resultado das inspeções, foi alargado para 60 juízes o leque de potenciais candidatos, mantendo-se a exigência mínima de possuírem Muito Bom ou Bom Com Distinção como classificação. De lembrar que na Lei de 1985, esta exigência estava limitada à classificação de Bom. Nas comissões de serviço passou a incluir-se a função de assessor no

STJ, Tribunal Constitucional ou CSM. As comissões de serviço são melhor delimitadas temporal e funcionalmente, como forma de combater um certo aproveitamento que tem vindo a desfalcar os quadros de juízes, embora nalguns casos o prazo tenha sido alargado, como por exemplo no caso das comissões eventuais, que podem agora ir até aos seis anos. Os juízes jubilados vêem a sua pensão automaticamente actualizada na directa proporção dos juízes com a mesma categoria. De realçar que no tempo de serviço não foi, nesta lei, contemplado o exercício de funções como PGR para efeitos de antiguidade ou aposentação, o que pode dificultar o acesso directo do anterior Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues ao STJ<sup>43</sup>. No que se refere às penas aplicáveis aos juízes foi aumentada a de multa para um máximo de 90 dias, contra os 30 anteriores, e a suspensão preventiva foi limitada a 180 dias, prorrogáveis por mais 90 em casos excepcionais.

No final desta lei aparece um artigo em que se aplica aos magistrados do Ministério Público uma série de disposições inseridas no presente Estatuto, procurando obedecer ao princípio do paralelismo. Estas equiparações, com as devidas adaptações, referem-se aos seguintes temas: impedimentos, regime de ausências para realizar estudos ou programas de trabalho científico, exercício de funções em associações ou sindicatos, direitos especiais, direitos dos magistrados jubilados, suplementos remuneratórios em serviços urgentes, casa de habitação, provimentos por iniciativa do Ministro da Justiça, actualização das pensões dos magistrados aposentados, tempos de desconto para efeitos de reforma, disposições disciplinares (apenas transpõe algumas), remunerações dos vogais do Conselho Superior, ajudas de custo para procuradores-gerais-adjuntos no STJ que residam fora da área metropolitana de Lisboa e assessores para o CSMP. A consagração destas medidas para os magistrados do MP foi devidamente reivindicada pelo SMMP (Informação Sindical n.º 137 de Março de 1999), ainda na fase de proposta de lei, tendo sido aceites quase todos os seus pontos de vista.

---

<sup>43</sup> Como veremos, o novo Estatuto do Ministério Público compensou esta disposição, contemplando essa possibilidade e contornando o Estatuto dos Magistrados Judiciais, o que foi alvo de contestações.

Constata-se que quando sai um estatuto novo, os artigos referentes à progressão na carreira, direitos, regalias e vencimentos são quase sempre revistos e alargados. De referir que o Estatuto do Ministério Público foi aprovado antes do EMJ. Logo, com a publicação destas alterações ao EMJ, além de se equiparar os juízes às conquistas dos magistrados do MP, conseguiu-se elevar ainda mais os direitos e regalias destes. Como são carreiras paralelas, de imediato se assegurou a sua aplicação aos magistrados do MP. De facto, mesmo havendo “tensões” entre as magistraturas, verifica-se que ambas beneficiam com a situação. Elucidativo desta situação é o parecer emitido pelo CSMP, em Fevereiro de 1998, sobre o ante-projecto do EMJ, onde se realça a necessidade de adaptar aos magistrados do MP algumas disposições referentes aos seguintes aspectos: incompatibilidades, deveres e direitos, incluindo dos jubilados; direitos dos vogais do CSMP; inspecções aos procuradores-gerais-adjuntos; realização de movimentos extraordinários; contagem de tempo para efeitos de antiguidade; direitos de defesa em matéria disciplinar; e assessoria do CSMP. Sobre este assunto, o SMMP chega, inclusive, a solicitar uma especial atenção do CSMP, em relação ao EMJ, nas questões das ajudas de custo nalguns tribunais superiores, do acesso ao STJ (inspecção dos procuradores-gerais-adjuntos para efeitos de graduação e concurso) e da possibilidade de haver magistrados assessores no CSMP. Voltando ao parecer do CSMP, verificamos que segue com atenção todas as disposições do EMJ, destacando os artigos que prevêem situações não existentes no EMP. Esta preocupação, comum a ambas as magistraturas, pode levantar a interrogação sobre se não seria mais útil existir apenas um Estatuto das Magistraturas, ainda que atendendo às especificidades de cada uma das magistraturas e das suas funções.

### **3.3. Estatuto do Ministério Público**

O Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto) foi a primeira lei sobre a organização judiciária a ser aprovada neste período, com a excepção da Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários. Este Estatuto, há

muito esperado, parece ter vindo a contento das reivindicações do SMMP, de tal modo que na Informação Sindical 131/98 se recusam as críticas de outros operadores judiciais, em especial dos juizes, no que toca ao reforço dos poderes do MP, em desfavor dos juizes de instrução criminal. A ASJP opôs-se igualmente à atribuição de competências ao MP para realizar acções de prevenção criminal, por entender que são da competência do Governo, considerando que o MP deve executar uma política criminal e não defini-la. Deste modo, no seu Boletim n.º 3, de 1998, levantam-se grandes dúvidas sobre a constitucionalidade desta disposição, que acabou no entanto por ser aprovada.

A primeira diferença relaciona-se com a designação desta lei, deixando de ser uma lei orgânica para passar a ser um estatuto. Na opinião de Cunha Rodrigues “(...) retomou-se o conceito de estatuto por arrastamento do Estatuto dos Magistrados Judiciais e por se considerar que ele materializa, de forma mais activa, as garantias e as prerrogativas dos magistrados” (1999c: 78).

Em relação às alterações introduzidas no sentido de dotar o MP de estruturas capazes de executar as suas competências e de adaptar o seu funcionamento aos novos códigos em vigor, podemos afirmar que as principais medidas adoptadas ao nível das estruturas dizem respeito à criação de novos órgãos de investigação criminal, nomeadamente o Departamento Central de Investigação e Acção Penal e os Departamentos de Investigação e Acção Penal distritais. Mas a estas mudanças voltaremos no devido lugar. Muitas das modificações vão mais no sentido de reorganizar o diploma, limando algumas disposições ao nível linguístico, do que propriamente alterar o conteúdo dos artigos ou reformular as suas estruturas ou competências. Um entrevistado diz, peremptoriamente, que:

*“No fundamental esta lei, contrariamente àquilo que as pessoas dizem, não veio alterar grande coisa relativamente à estrutura e ao fundamento. O que veio é reorganizar um pouco internamente, com a ideia de obter uma determinada eficácia. Essa reorganização interna, com a ideia da eficácia,*

*passou também por uma nítida ideia de concentração de poder. Não me atrevo a dizer que era a ideia que estava por detrás, porque somos confrontados com a seguinte dificuldade: temos uma estrutura arcaica para a investigação criminal que é preciso fazer actualmente” (Ent. 6 – Magistrado do MP).*

Para começar, as primeiras grandes mudanças surgem, como já se referiu, ao nível das competências do MP. Para além da promoção e realização de acções de prevenção criminal, contestada pelos juízes, o MP passa a participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, devendo exercer as suas funções na área penal orientadas pelo princípio da legalidade. Isto é, em 1998, com o mesmo partido no Governo, reforçou-se o vínculo do MP a este princípio que posteriormente se quer alterar – complementando com o princípio da oportunidade – sem que os contornos de tal mudança sejam ainda claros. Consagra-se, ainda no âmbito das competências, a coadjuvação, no exercício das suas funções, quer dos funcionários de justiça, quer dos órgãos de polícia criminal, clarificando situações que vinham a ser algo “tensas”. A representação do MP fica também assegurada pelo Procurador-Geral da República nos vários tribunais superiores e não só no Supremo Tribunal de Justiça, podendo aquele delegar em procuradores-gerais-adjuntos. O SMMP defendia que essa representação devia ser ao nível de vice-procuradores-gerais da República, o que se traduzia no empolamento do número de magistrados desta categoria de um para cerca de 30, mas tal desejo não veio a concretizar-se<sup>44</sup>. Ficam dependentes da Procuradoria-Geral da República, além dos anteriores órgãos, o DCIAP, o Gabinete de Documentação e Direito Comparado e o Núcleo de Assessoria Técnica, como se pode ver na Figura 2.

As competências dos vários órgãos que compõem o MP são ligeiramente alteradas. Por exemplo, as directivas emanadas pelo Procurador-Geral da República são agora obrigatoriamente publicadas no Diário da República, face

---

<sup>44</sup> O SMMP defende a equiparação do Vice-Procurador-Geral da República aos juízes-conselheiros, ficando os procuradores-gerais-adjuntos equiparados apenas a juízes-desembargadores, uma alteração que iria empolar os quadros do Ministério Público.

às exigências de que a relação hierárquica dentro do MP fosse mais transparente e generalista. Ao nível do CSMP houve algumas modificações a que nos referiremos mais à frente. Quanto ao Conselho Consultivo poucas alterações foram introduzidas. O prazo de elaboração dos pareceres foi alargado de 30 para 60 dias, constatada a impossibilidade de os cumprir actualmente. Contudo, em vez de se dotar este órgão de uma maior eficácia, alargou-se o prazo de resposta, quando, por vezes, os assuntos são de carácter urgente. Os auditores jurídicos junto dos órgãos de poder político deixam de ser obrigatórios, adquirindo um carácter facultativo, dependendo da necessidade e da solicitação que se faça ao MP.

Surge então o novo órgão de coordenação e de direcção da investigação da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade: o Departamento Central de Investigação e Acção Penal. A sua composição, além de magistrados do MP, inclui membros das várias polícias com funções criminais de modo a estabelecer uma melhor coordenação entre os vários órgãos envolvidos. As competências, no que tange aos crimes abrangidos pela sua intervenção, estão também bastante explícitas, dependendo ainda da sua dispersão territorial e dos órgãos de investigação envolvidos. Fica igualmente o novo órgão com a incumbência de realizar acções de prevenção quanto a vários crimes previstos por lei, algo que gerou muita polémica e a que já nos referimos atrás. Sobre a criação deste órgão, a ASJP manifestou-se (Boletim n.º 3 de 1998) no sentido de exigir a criação do correspondente Tribunal Central de Investigação Criminal, bem como os tribunais correspondentes aos DIAPs distritais (também consagrados nesta lei), o que veio a ser contemplado na LOFTJ já analisada anteriormente. A expansão destes órgãos implica também a existência de quadros graduados para o efeito, facto que origina um aumento das categorias superiores de magistrados do MP. Este problema tem gerado alguma preocupação, já que a promoção de muitos magistrados, sem a devida substituição dos mesmos, pode originar um grave défice de procuradores-adjuntos nos tribunais inferiores, contribuindo para um aumento da morosidade das investigações nos casos mais “pequenos”, que são os que afectam a maioria das pessoas com processos nos tribunais. Os atrasos, quer

na implementação deste órgão, quer no preenchimento dos quadros e no reforço dos meios materiais competentes, têm originado algumas “tensões”, traduzidas, inclusive, na demissão de membros provenientes da Polícia Judiciária, devido à frustração das expectativas geradas, segundo foi alegado nos meios de comunicação social.

Dentro da Procuradoria-Geral da República ficam também o Gabinete de Documentação e de Direito Comparado e o Núcleo de Assessoria Técnica (este último criado com a Lei n.º 1/97, de 16 de Janeiro) que, embora já existissem de facto, não estavam ainda consagrados no EMP. Prevê-se, em caso de necessidade, a criação de departamentos de contencioso do Estado para a sua representação na defesa dos seus interesses patrimoniais e no apoio à resolução extrajudicial de conflitos em que o Estado seja parte interessada.

De modo a clarificar as relações entre o MP e os meios de comunicação social, torna-se possível a criação de gabinetes de imprensa junto do gabinete da PGR ou das procuradorias-gerais-distritais. No entanto, a periodicidade das suas acções ou a sua forma de funcionamento não se encontram discriminadas, dependendo da importância que cada um lhe dispensar.

As funções das várias categorias dos magistrados do MP foram agora bastante clarificadas, seja no seu estatuto, seja nas suas competências. A especificação das competências jurídicas e territoriais dos magistrados do MP é tanto mais importante quanto se trata de uma magistratura hierarquizada, exigindo-se uma grande transparência no exercício das suas funções, bem como uma correcta delimitação das fronteiras entre as diferentes categorias. No entanto, o SMMP considerou (Informação Sindical n.º 132/98) que se podia ter ido ainda mais longe neste âmbito, de modo a evitar abusos ou sobreposição de competências.

Na parte relativa à magistratura do Ministério Público, algumas mudanças aconteceram, embora elas não tenham ido tão longe como se esperava. Os superiores hierárquicos são obrigados, quando solicitados, a emitir por escrito as ordens ou instruções referentes a determinados processos. No caso dos

magistrados se recusarem a obedecer por qualquer razão, tal posição deve ser também efectuada por escrito, devidamente fundamentada. Estes mecanismos visam clarificar as relações entre as várias categorias, algo que até à data tem gerado muita polémica e que, na opinião do SMMP, ainda não foi com esta lei que ficou devidamente regulamentado. Até porque um dos factores que originam estes conflitos internos, segundo as palavras de alguns magistrados do MP, se deve a um problema cultural desajustado das exigências actuais, não sendo resolúvel apenas por via legislativo e no imediato.

Outra questão polémica, que foi ligeiramente alterada, relaciona-se com os poderes do Ministro da Justiça, independentemente da sua participação nas sessões do CSMP sempre que o desejar. Retirou-se, com a nova redacção do artigo 80.º, a possibilidade do Ministro da Justiça dar instruções de ordem genérica no âmbito das atribuições do MP, podendo apenas fazê-lo, com carácter específico, nas acções em que o Estado seja parte. Ou seja, o partido no Governo retirou a possibilidade de aplicar uma das várias modalidades do princípio de oportunidade, conformando-se ao existente princípio da legalidade. No entanto, o novo Ministro da Justiça António Costa (que tomou posse em Outubro de 1999) vem agora defender a introdução de alguma modalidade de aplicação do princípio de oportunidade, para além do que existe ao dispor da Assembleia da República (legislação específica, como no caso dos crimes de difamação, das amnistias restritas ou alargadas, etc.) ou dos Conselhos Superiores (directivas internas destinadas aos seus magistrados). Daqui resulta uma aparente descoordenação entre as competências dos vários órgãos políticos e judiciais, bem como das diferentes leis em vigor que, sendo esclarecidas, poderiam ajudar a pensar em alternativas para a real incapacidade de investigar todos os crimes de forma igual. Deste modo, evitar-se-ia que o princípio de oportunidade fosse aplicado na prática, como é actualmente, pelos magistrados e pelas polícias encarregadas de investigar os diversos crimes. Como se calcula, a não existência de critérios legais explícitos coloca a questão das prioridades como um acto discricionário destes órgãos, visto não poderem efectuar todas as diligências ao mesmo tempo.

Os magistrados passam a ter a possibilidade de adquirir uma dispensa de serviço para participar em congressos, reuniões ou outros, no país ou no estrangeiro, sobre assuntos conexos com a sua actividade profissional, demonstrando-se a preocupação pela formação contínua dos profissionais do MP. O mesmo se aplica à participação em cursos, estágios, estudos e investigações que sejam de interesse público, desde que devidamente autorizados, algo que, por vezes, não é bem visto por alguns superiores hierárquicos, mais preocupados com a produtividade de curto prazo em desfavor da qualidade a médio e longo prazo.

No âmbito dos direitos e regalias não se verifica um grande incremento, antes se observa alguma clarificação de algumas disposições. Os direitos especiais são revistos à imagem do que já enunciámos para os juízes, devidamente adaptados às categorias e órgãos do MP, como o facto de se conceder igualmente ao Vice-Procurador-Geral da República o direito a passaporte diplomático e aos procuradores-gerais-adjuntos o direito a passaporte especial.

No capítulo das classificações houve igualmente poucas alterações, o mesmo já não acontecendo ao nível dos movimentos, onde as mudanças foram muitas. Estas ocorreram essencialmente nas matérias respeitantes ao acesso às várias categorias e lugares dentro do MP, uma vez que com a criação de novos órgãos houve a necessidade de criar os respectivos lugares, como aconteceu com os DIAP. Deste modo, entendeu-se clarificar os mecanismos de acesso dos procuradores-gerais-adjuntos, procuradores e procuradores-adjuntos aos DIAP e ao DCIAP, de promoção às diversas categorias e de designação para os vários tribunais. Estipularam-se assim os critérios exigidos, bem como as competências mínimas para o exercício de determinadas funções. Se as disposições relativas à progressão e preenchimento de lugares dentro do MP não geraram grandes polémicas, até porque o diploma veio, a contento da posição defendida pelo SMMP, alargar os quadros superiores (e deste modo equiparar vencimentos às categorias dos juízes), o artigo referente à nomeação e exoneração do Procurador-Geral da República, em especial as disposições que lhe facilitam o acesso ao STJ, já provocou uma acesa discussão com a

ASJP. Esta associação, no seu Boletim n.º 3, de 1998, considera, em primeiro lugar, que esta disposição devia estar inserida no Estatuto dos Magistrados Judiciais, que é onde se define as modalidades de acesso aos tribunais superiores. Em segundo lugar, denuncia o facto desta disposição procurar resolver um caso concreto, podendo ser desse modo inconstitucional. Em terceiro, porque esta norma impõe ao CSM a reabertura de um concurso de graduação, findo eventualmente há vários anos atrás. Esta discussão relaciona-se directamente com a natureza que o STJ deve assumir na sua composição, quer a nível quantitativo (criação de mais lugares, potenciada ainda mais com o novo EMJ), quer a nível qualitativo (restrição informal à entrada de juristas, limitando o acesso essencialmente a juízes – funcionando como tribunal de fim de carreira)<sup>45</sup>.

As normas referentes aos movimentos e às comissões de serviço foram actualizadas em termos de conteúdo face à experiência adquirida, em particular na última década, como é exemplo a redução para dois do número de movimentos anuais. O mesmo se aplica à tomada de posse nos vários cargos e na aposentação, cessação e suspensão de funções, bem como à antiguidade. Os procedimentos disciplinares mantiveram-se, na generalidade, assim como os efeitos e a aplicação das penas, apenas com alterações que visam conferir uma maior celeridade e garantir os direitos de defesa dos arguidos.

Posteriormente, saíram duas portarias a anunciar a entrada em funcionamento do DCIAP e do correspondente Tribunal Central de Investigação Criminal. O primeiro (Portaria n.º 264/99, de 12 de Abril) anunciava para o dia 1 de Junho de 1999 a sua entrada em funcionamento. O segundo (Portaria n.º 386-B/99, de 25 de Maio) adia essa mesma data para 15 de Setembro do mesmo ano, coincidindo com o reinício do ano judicial, visto não ter sido possível concretizar a meta anterior.

---

<sup>45</sup> Pedro Coutinho de Magalhães (1999: 25) faz referência a esta situação no meio de um conjunto de características que o corporativismo nas magistraturas evidenciam em Portugal,

### **3.4. Centro de Estudos Judiciários**

A outra reforma que influi (in)directamente na organização judiciária e seu funcionamento é a referente ao Centro de Estudos Judiciários (Lei n.º 16/98, de 6 de Abril), visto que o mesmo se encontra encarregado de ministrar a formação aos futuros magistrados e, agora, aos assessores judiciais, para além do apoio a acções de formação a advogados, solicitadores e outros sectores profissionais.

Ao nível dos órgãos de gestão, introduziram-se alterações na nomeação do director. Deste modo, a sua nomeação passa a depender de um despacho conjunto do Ministro da Justiça e do Primeiro-Ministro, sendo a função exercida em comissão de serviço por períodos de três anos renováveis (contra os quatro anteriores). Estipula-se agora que a sua nomeação não abre vaga no lugar de origem, sendo o seu vencimento equiparado ao de juiz no STJ. A lei determina ainda que o cargo pode ser ocupado por magistrados, professores universitários ou advogados, depois de ouvido o Conselho de Gestão. Por seu lado, o número de directores-adjuntos tem vindo a aumentar sucessivamente com o aprovar das alterações à lei. Assim, se na primeira lei orgânica o director era apenas coadjuvado por um director de estudos e por um director de estágio, na alteração de 1984 passou a ter três directores-adjuntos (um director de estudos e dois directores de estágio). Com a nova lei, o número aumentou para quatro, distinguindo-se as suas competências do seguinte modo: um para a fase teórico-prática e para a formação permanente; dois para a fase teórico-prática a decorrer nos tribunais, na fase de estágio e na formação complementar; outro para a área de estudos e investigação. Estes directores-adjuntos devem ser, no mínimo, licenciados e passam a auferir o vencimento equivalente a juiz da Relação, salvo se forem magistrados e receberem um vencimento superior, que manterão.

O Conselho de Gestão, órgão superior do CEJ, foi parcialmente remodelado, incorporando agora o Bastonário da Ordem dos Advogados, tendo saído o director-geral dos serviços judiciários e reduzindo-se o número de membros

---

com o beneplácito ou indiferença do poder político.

nomeados pela Assembleia da República para dois (eram quatro). Também o Conselho Pedagógico foi alargado a um representante da Ordem dos Advogados, bem como a membros designados pelo Ministro da Justiça (um) e pelo director do CEJ (duas). O Conselho de Disciplina foi também ele alterado, dispondo de dois novos membros designados pelo Conselho de Gestão. O funcionamento destes órgãos, para além da periodicidade das reuniões ordinárias estabelecidas, depende da convocação do director do CEJ. As alterações reforçam esta forma de actuação, pressupondo ao mesmo tempo um maior envolvimento de representantes dos vários operadores judiciários nos referidos órgãos, em especial os mais importantes (com a manutenção da excepção referente às organizações representativas das magistraturas – ASJP e SMMP).

Os serviços integrados no CEJ foram igualmente regulamentados, tendo alguns sido inclusivamente criados de raiz. Neste âmbito, ficam regulamentados o Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais, o Departamento de Planeamento, Organização e Informática, a Biblioteca, o Museu Judiciário, a Secretaria e as Delegações do CEJ. Cada um destes serviços fica definido, quer nas suas competências quer nas suas funções.

As maiores alterações foram, no entanto, realizadas nos critérios de admissão, no plano de estudos e no sistema de estágios. Os critérios de admissão impõem uma licenciatura em Direito, a realização de exames no Centro de Estudos Judiciários e, após a publicação da Lei n.º 16/98, de 8 de Abril, a prática pelo menos dois anos de advocacia ou de outra profissão relacionada com o Direito. Esta alteração gerou bastante polémica entre os meios judiciários, devido ao facto de poder inviabilizar a candidatura dos melhores alunos saídos das faculdades de Direito, uma vez que podem rapidamente enveredar por outra profissão sem estar à espera dois anos, podendo-se perder potenciais bons magistrados e diminuindo o leque de selecção (Santos, 2000a). Alexandra Coelho adianta ainda dois outros efeitos desta mudança: a obrigação de ficar dois anos à espera, quando se pode ter optado por esta carreira de forma convicta, gerando assim alguma frustração; e a perpetuação

da ideia que o bom senso e a maturidade apenas se “ganham” com a idade, desvalorizando a formação, seja nos conhecimentos jurídicos como na compreensão dos problemas sociais em geral (2000: 275). Além disso, sabe-se, pela análise dos dados estatísticos (Santos *et al*, 1996), que a maioria dos processos julgados nos tribunais, em especial nas áreas cível e criminal, são questões pouco complexas que implicam mais uma boa preparação técnica do que uma grande maturidade ou experiência, permitindo um processo progressivo de maturação, que os actuais conteúdos ministrados no CEJ não têm ajudado a superar. O mesmo se pode aplicar ao autoritarismo presente nos comportamentos dos jovens magistrados. De resto, falar da idade dos magistrados não permite abordar com clareza problemas mais importantes “(...) como sejam o problema da selecção e formação dos magistrados e o problema dos excessos de uma cultura judicial corporativa, pouco atenta à realidade social”, reduzindo as questões a “«passar a bola» dos magistrados para os advogados, dos novos para os velhos (...)”<sup>46</sup>, sem verdadeiramente se tocar nos pontos fulcrais.

O resultado obtido, constatado pelos resultados do concurso do ano seguinte, foi o aparecimento de candidatos com uma média de notas inferior à registada nos anos anteriores. Também o Conselho Superior de Magistratura, em deliberação tomada a 9 de Novembro de 1999, considera que “(...) a desejada maturidade resultará da interacção produzida por características intrínsecas da personalidade de cada candidato a juiz e pelas experiências vivenciais propiciadas ao desenvolvimento das mesmas. A discutida espera de dois anos levará a que eventuais (bons) candidatos tentem outras actividades por não poderem ou não quererem ter a sua subsistência dependente doutrem ou, simplesmente, por não se adaptarem à inactividade e ao entorpecimento que esta acarreta mas, sem outras condições ou circunstâncias, por si só, não permitirá maior maturidade”.

---

<sup>46</sup> Artigo “A idade dos magistrados: os dados e os preconceitos”, publicado no jornal Público (25.01.97) por Boaventura de Sousa Santos, Maria Manuel Leitão Marques e João Pedroso.

As várias fases de admissão à carreira de magistrado são também modificadas e criteriosamente especificadas, seja primeiramente na fase escrita e na fase oral, ou posteriormente nas entrevistas com a presença de psicólogos<sup>47</sup>. Quanto à formação ministrada na fase inicial, ela reparte-se agora por três momentos, ao contrário do sistema anterior, que impunha um período teórico-prático, um estágio de iniciação e um estágio de pré-afectação, em que os auditores tinham que optar por uma das magistraturas logo no fim da primeira fase (antes do contacto com os tribunais):

- a) a *formação inicial*, que se destina a formar os futuros magistrados, e que tem uma duração de 28 meses, repartida da seguinte forma: 10 meses de formação teórico-prática na sede em Lisboa, 10 meses no estágio de iniciação nos tribunais judiciais (coordenados pelos directores de estágio – metade do tempo junto de um juiz, metade junto de um magistrado do MP) e 8 meses no estágio de pré-afectação (com os formadores a serem designados pelos respectivos Conselhos Superiores);
- b) a *formação complementar*, mantendo-se nos moldes anteriores;
- c) a *formação permanente*, que continua igualmente nos mesmos moldes.

Estas acções de formação permanente têm tido, no geral, pouco êxito, facto que se constata pela fraca presença de magistrados, em especial das primeiras instâncias (a resolução imediata de processos, por exigências quantitativas, impõem-se a uma formação eventualmente útil a médio-longo prazo, mesmo em termos da gestão dos processos)

A organização da formação, no que respeita à primeira fase, tem sido alvo de críticas provenientes em particular dos juízes<sup>48</sup>. Justificam estes alegando, na

---

<sup>47</sup> A psicóloga Conceição Almeida (2000: 105), além de demonstrar a importância das entrevistas na fase de selecção, realça a utilidade de implementar o que designa de “supervisão emocional”. Esta medida passaria pela existência de um espaço, durante o curso no CEJ, “onde individualmente ou em grupo o sujeito possa pensar nas questões emocionais ligados ao exercício da sua actividade”.

<sup>48</sup> As diferentes posições defendidas pelos juízes e magistrados do Ministério Público levaram a que o novo Estatuto do Ministério Público incluísse, tal como sucede com o Estatuto dos Magistrados Judiciais (artigo 40.º), um artigo onde estipula os requisitos para ingresso na magistratura do Ministério Público (114.º), de modo a salvaguardar futuras tentativas de

mesma deliberação do CSM, que “a actual estrutura formativa dos juízes não propicia as condições objectivas e subjectivas indispensáveis a tal prática ou experimentação, antes potencia a tendência para que aqueles abordem as questões que lhes venham a ser colocadas numa forma abstracta, genérica, hipotética e meramente académica, única aproximação possível a quem esteja a ser formado indistintamente para ambas as magistraturas”. Estas críticas devem-se a algumas preocupações demonstradas pelos juízes, embora não explicitadas no referido documento: a) a manutenção do “academismo” na formação dos juízes, em vez de realçar uma postura mais “produtiva” e pragmática; b) a opção de muitos auditores pela magistratura do MP, em desfavor da magistratura judicial, visto que apenas optam após o decorrer dos estágios nos tribunais<sup>49</sup>; c) o desejo de “separar” a formação para as duas magistraturas, pelo menos a partir de determinada fase; d) a proposta de que o cargo de assessor sirva como antecâmara ao ingresso na carreira de magistratura.

Em relação ao excesso de “academismo” com que os magistrados têm vindo a ser formados no CEJ, posição consensualmente admitida pelos entrevistados, Boaventura de Sousa Santos (2000a), numa conferência recente, traçou um «perfil» dos actuais magistrados, defendendo em seguida alguns caminhos a seguir para se alterar o modelo de formação. Deste modo, ao elaborar um *retrato-robot* dos nossos magistrados, Santos considera que na sua cultura judiciária predomina ainda uma postura “(...) normativista, técnico-burocrática assente em três grandes ideias: a autonomia do Direito (...); uma concepção restritiva da aplicação do Direito; e uma concepção burocrática ou administrativa dos processos” (2000a: 34-35). No entanto, este perfil não pode ser visto apenas como um resultado da formação administrada no CEJ, ele resulta igualmente da formação inicial nas faculdades de Direito. Segundo as

---

separação de formação ou de regresso a um sistema vestibular. De referir que estes requisitos já estavam inscritos na Lei Orgânica do CEJ.

<sup>49</sup> Ao contrário do que acontecia anteriormente, os auditores com melhores notas têm vindo a optar também, em primeiro lugar, pela magistratura do MP. Esta alteração abala a tradição de que os melhores auditores escolhiam a magistratura judicial, em parte, pelo seu prestígio e reconhecimento social.

palavras de Boaventura de Sousa Santos ao Notícias Magazine (Diário de Notícias, 12/3/2000), estas “(...) foram as que menos se reformaram depois do 25 de Abril, as que ao nível da graduação menos espaço deram à sociedade, à cultura democrática, às questões dos direitos humanos e da participação dos cidadãos e esta insensibilidade reflecte-se na cultura dos magistrados”. As manifestações desta cultura são várias e não cabe aqui desenvolvê-las. Mais à frente abordaremos algumas das propostas para inverter esta situação.

As matérias leccionadas na primeira fase de formação foram igualmente alteradas e aumentadas, tornando-se mais abrangentes e passando a dar mais importância ao direito e à cooperação judicial internacional, bem como aos direitos do ambiente, do consumo, administrativo e constitucional. Nuns temas, parece quase uma repetição das matérias ensinadas nas faculdades de Direito, noutras parece de facto haver alguma preocupação em abordar novas áreas. No entanto, segundo o testemunho de alguns auditores e ex-auditores, a forma e os conteúdos não são satisfatórios ao ponto de lhes conferir novas valências, nem de lhes dar uma maior apetência para a sua utilização.

Outras vertentes reforçadas com a nova lei foram as respeitantes à deontologia profissional (em resposta às crescentes críticas ao comportamento de alguns magistrados) e à forma de organização e gestão dos processos. O corpo docente continua a ser formado por magistrados judiciais e do MP, destacados em comissões de serviço de três anos renováveis, consoante os casos e as necessidades. A sua escolha é efectuada por indicação dos respectivos Conselhos Superiores. Embora legalmente se continue a estipular que juristas e outros profissionais possam leccionar no CEJ, o facto é que o recurso a profissionais não magistrados mantém-se escasso, salvo a presença em seminários, colóquios ou *workshops*. Esta situação, segundo alguns testemunhos recolhidos informalmente junto de formadores e de auditores, realça a necessidade de proceder a uma maior abertura do CEJ, quer nos conteúdos leccionados quer na integração de contributos provenientes de outros profissionais (advogados, professores de Direito, sociólogos, economistas, etc.).

Procurou-se, com esta nova lei, reformar o sistema de formação dos auditores de justiça de modo a colmatar algumas lacunas que vinham sendo apontadas. No entanto, a resolução do problema dos objectivos e conteúdos, embora tenha sido reforçado principalmente na vertente jurídica, ficou aquém dos desejos de quem por lá passou, por considerarem que a maturidade e o bom senso provém mais de uma formação sócio-cultural consistente do que propriamente da idade ou dos conhecimentos meramente técnico-jurídicos.

Deste modo, algumas das medidas preconizadas por Santos (2000a) vão no sentido de inverter o actual modelo de formação, ou pelo menos de lançar a discussão sobre os caminhos a seguir. Entre as propostas apresentadas por Santos para alterar o perfil dos magistrados, destacamos as seguintes: a substituição da cultura técnico-burocrática e normativista por uma cultura judicial política e democrática (respeito pelos direitos humanos e aprofundamento do sistema democrático), gerindo os processos como fenómenos sociais de uma forma estratégica; a concretização da igualdade dos cidadãos perante a lei, afrontando sem temores os conflitos e os *lobbies* ou poderosos; a aprendizagem, em igualdade de circunstâncias, de novas valências (sociologia, antropologia, economia, etc.) – neste âmbito, cerca de 50% dos formadores do CEJ não deviam ser magistrados; o assumir das clivagens ideológicas dentro das magistraturas, como forma de fomentar discussões; o estudo da possibilidade do ingresso nas magistraturas de licenciados em áreas não jurídicas, para algumas vertentes dos tribunais (laboral, social, etc.); a aposta na formação complementar e permanente; a formação diferenciada, em algumas partes, das duas magistraturas; a reforma das faculdades de Direito, com a introdução, entre outras coisas, da clínica jurídica; a alteração do sistema de estágios, incluindo outras instituições e por tempos suficientes; a adopção de meios alternativos de resolução de litígios; ou a adaptação às novas tecnologias informáticas.

### **3.5. Actualidade: as opções**

A tomada de posse do XIV Governo Constitucional originou uma profunda mudança ao nível da liderança do Ministério da Justiça, ainda que o partido no poder continue a ser o PS. Numa área bastante fustigada pelas críticas da oposição e pressionada pelos meios de comunicação, onde as reformas introduzidas, mesmo que produzam resultados a médio ou longo prazo, não surtiram efeito no imediato, o descontentamento é generalizado. Uns insurgem-se contra a ineficácia e timidez das respostas, outros, aproveitando-se destas fragilidades, procuram influir nas alterações com um sentido corporativo. Assim, para Ministro da Justiça foi nomeado António Costa, que, embora jurista por formação, tem um perfil mais político e mais distante de qualquer dos agentes judiciais do que os anteriores titulares da pasta. Para secretários de Estado foram nomeados Eduardo Cabrita e Diogo Lacerda. O primeiro é um quadro do PS, com formação de jurista; o segundo é advogado, ligado ao escritório do ex-ministro Vera Jardim (tal como, de resto, o próprio ministro actual), e estava designado como vogal no Conselho Superior de Magistratura. Logo no discurso de apresentação do programa do Governo na área da justiça, António Costa destacou as principais prioridades para o desenvolvimento da acção do seu Ministério. Entre as linhas de orientação apontadas, destacamos aqui as referentes à organização judiciária, omitindo, sem que isso queira indiciar uma menor importância, as medidas preconizadas para garantir um acesso mais célere e abrangente à justiça e ao direito.

Deste modo, considerando que a maioria das reformas das leis do processo foram executadas, com excepção do contencioso administrativo, o Ministro da Justiça assume como prioridade o combate à morosidade processual, privilegiando a regulamentação e a dotação das leis já aprovadas com os meios materiais e humanos necessários. Assim, e sem excluir a necessária reflexão em torno de um novo paradigma processual, propõe, em matéria legislativa, a reforma do contencioso administrativo e a simplificação do regime de recursos, e um plano de acção no âmbito do combate à morosidade

processual, que incide em cinco domínios fundamentais<sup>50</sup>: 1) o estímulo de meios extra-judiciais de composição de conflitos; 2) o reforço da infra-estruturação de meios materiais e humanos (tribunais, rede informática, quadro das magistraturas, quadro de oficiais de justiça e quadro de assessores judiciais); 3) a adopção de medidas administrativas para a realização de penhoras judiciais e alienação de bens, para viabilizar a acção executiva; 4) a execução de um programa especial de recuperação das pendências cíveis acumuladas, recorrendo por um lado a um conjunto de incentivos à resolução extrajudicial e, por outro, a medidas concretas formuladas em conjunto com os Conselhos Superiores (mais juízes, reintegração de magistrados jubilados, concurso extraordinário para magistrados, etc.); 5) a reforma da administração da justiça e do próprio Ministério (autonomia financeira e administrativa dos tribunais superiores, instituição do administrador judicial, reforma da Lei Orgânica do Ministério da Justiça, descentralização de competências e meios, etc.).

Como a duração do Governo foi curta, a análise do desempenho desta equipa não permite efectuar uma análise mais profunda, principalmente porque muitos projectos foram interrompidos. No entanto, pôde verificar-se a aprovação, em menos de um ano, de um conjunto de projectos, ainda que alguns não tenham entrado em funcionamento ou sido aplicados na realidade: a lei orgânica do Ministério da Justiça; a lei de organização da investigação criminal; a proposta de lei de autonomia administrativa e financeira dos tribunais superiores (STJ, STA, relações e TAC); a criação dos administradores dos tribunais (começando em 21 tribunais com mais de 10 magistrados); ou as onze medidas que visam conferir uma maior celeridade à justiça criminal e cível<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Estas propostas foram retiradas do discurso do Ministro da Justiça na apresentação do programa do XIV Governo Constitucional, na Assembleia da República, em 3 de Novembro de 1999.

<sup>51</sup> A Lei n.º 3/2000, de 20 de Março, veio alterar a Lei Orgânica do CEJ no que respeita à duração do período de estágio, de modo a possibilitar o seu encurtamento para suprir a falta de magistrados que se faz sentir. Esta Lei foi alvo de uma investigação, efectuada pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, num procedimento inédito de avaliação de medidas legislativas em curso (Santos, 2001).

De referir apenas que, no âmbito da reforma da lei orgânica do Ministério da Justiça (a última datava de 1972), os quatro objectivos fundamentais foram<sup>52</sup>:

- 1) afirmar o Ministério da Justiça como centro da concepção e condução da política de justiça;
- 2) reforçar os mecanismos de avaliação e responsabilidade;
- 3) modernizar a administração da justiça;
- 4) inovar na política de justiça.

Deste modo, a equipa ministerial do XIV Governo Constitucional concebeu os problemas da justiça, não de um forma parcial ou casuística, mas numa perspectiva global, procurando modernizar e adaptar todos os serviços colaterais, mas essenciais, ao funcionamento da justiça. Além disso, era intenção do anterior Ministro da Justiça alterar, não as pessoas, mas sim os procedimentos. Destacam-se, entre as várias novidades da lei orgânica: a criação do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento; a Inspeção Geral dos Serviços de Justiça, que abrange a Direcção Geral de Serviços Prisionais, a Direcção Geral de Registos e Notariado, o Instituto de Reinserção Social, o recém-criado Instituto Nacional de Medicina Legal e a Polícia Judiciária (ficam excluídos os tribunais por possuírem os seus próprios serviços de inspecção através do CSM, CSMP e COJ); o Gabinete de Auditoria e Modernização, em coordenação com o CSM, o CSMP e o CSTAF; e o Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça, para preparar e coordenar toda a rede informática.

A queda do Governo do PS, liderado por António Guterres, levou à alteração do partido no governo. A vitória coube ao PSD que, por não ter conseguido uma maioria que lhe permitisse governar sózinho, aliou-se ao CDS-PP. Assim, o novo Primeiro-Ministro Durão Barroso nomeou como Ministra da Justiça Celeste Cardona, do CDS-PP, que constituiu a sua equipa com o Secretário de Estado-Adjunto João Mota Campos e o Secretário de Estado da Justiça Miguel Macedo. O Programa de Governo, na área da justiça, aprovado revela fortes linhas de continuidade relativamente a algumas das reformas em curso, até porque tinham sido aprovadas, na altura, por uma maioria alargada. Desta forma, faz todo o sentido que a política adoptada continue com determinadas opções. No entanto, as dificuldades económicas sentidas pelo XV Governo

---

<sup>52</sup> Não parece ser objectivo da nova equipa do Ministério da Justiça, pelo menos até finais de

parecem estar a adiar as reformas que exigiriam um maior investimento, não sendo possível, à data de revisão deste livro, vislumbrar as principais áreas de intervenção da actual equipa ministerial. Realce-se, contudo, a constituição de grupos de trabalho em diversas áreas, como a adopção, a execução de penas ou a inserção social, com o objectivo de preparar reformas aprofundadas.

#### **4. Organização judiciária: conclusões parciais**

A passagem de um regime autoritário para um regime democrático, operada em 25 de Abril de 1974, não originou de imediato a reestruturação do sector da justiça. Pelo contrário, com a excepção da abolição dos tribunais plenários, apenas se garantiu o exercício da justiça com independência, facto que só por si não foi suficiente para a reforma do sector. Deste modo, a justiça constituiu-se como um dos domínios do Estado que menos impacto sofreu com a transição democrática, efectuando uma mudança suave e lenta, mantendo muitas das características que possuía durante o Estado Novo: opacidade, distanciamento e conservadorismo. Esta transição/manutenção na justiça deveu-se a alguns factores: 1) primeiro, a incapacidade dos governantes em gerir a nova situação política, aliada ao facto dos conflitos se dirimirem principalmente fora dos tribunais, fruto de uma despolitização dos tribunais prosseguida durante décadas; 2) segundo, a não assunção da justiça como prioridade dos vários governos provisórios, nem dos primeiros governos constitucionais, face aos problemas sociais existentes na época e a escassez dos recursos financeiros; 3) terceiro, a adopção da estratégia governativa de não confrontação com os magistrados, evitando qualquer tipo de saneamento político drástico e procurando assegurar uma estabilidade política mínima para consolidar o regime democrático, como refere Magalhães (1999: 26) “(...) na busca da coexistência pacífica com os interesses corporativos das magistraturas”; 4) quarto, a adopção de uma política de saneamentos extrema na justiça levaria certamente a um esvaziar do aparelho judicial, limitando a construção de um Estado de Direito, do qual os tribunais são um dos pilares

fundamentais; 5) quinto, a resolução dos conflitos com recurso a outros mecanismos (in)formais de composição; 6) sexto, a persistência da concepção social de justiça construída pelos cidadãos ao longo das décadas, a qual demorou bastante a alterar-se; 7) por último, a falta de manifestação dos conflitos próprios de uma sociedade livre e democrática, emergentes da defesa dos direitos de cidadania.

Com a promulgação da Constituição da República de 1976 registaram-se algumas modificações, consubstanciadas com a aprovação posterior das várias leis sobre a organização judiciária: Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais; Estatuto dos Magistrados Judiciais; Lei Orgânica do Ministério Público; Lei Orgânica dos Tribunais Administrativos e Fiscais; e Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários. Das reformas introduzidas destacam-se as seguintes: a) a incorporação no sistema judicial dos tribunais de Trabalho e dos tribunais Administrativos e Fiscais, embora estes últimos constituam uma estrutura paralela aos tribunais judiciais; b) a separação das carreiras das magistraturas; c) a autonomia do Ministério Público face ao poder executivo; d) o acesso das mulheres às magistraturas<sup>53</sup>; e) e o recrutamento e formação dos magistrados com a criação do Centro de Estudos Judiciários.

Analisando a legislação produzida, conseguiu-se detectar a preocupação política de cortar as ligações ao sistema vigente no Estado Novo. Contudo, o corte verificado manifestou-se mais ao nível das prerrogativas do poder judicial – autonomia, independência, inamovibilidade ou (ir)responsabilidade – do que em relação à renovação, quer dos recursos humanos, quer dos recursos materiais, para além da reestruturação da organização do sistema no seu todo.

---

<sup>53</sup> No entanto, o acesso das mulheres aos tribunais superiores tarda a concretizar-se, como se verifica pelos seguintes dados. Em 2002, dos 72 juizes-conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça 72 são do género masculino, ou seja, não existe uma única mulher. No ano de 2001, dos 317 juizes-desembargadores nos tribunais da Relação, apenas 21 são mulheres (as primeiras duas surgem apenas em 1995). Da parte do Ministério Público, os números são menos díspares, sendo que dos 10 magistrados no STJ, em finais de 2002, 4 são do género feminino (as duas primeiras procuradoras-gerais-adjuntas aparecem referenciadas em 1990). De referir que, até determinada altura, a progressão no Ministério Público poderá ter sido mais rápida devido ao facto de, na altura da separação das carreiras, muitos terem optado por transferir-se para a magistratura judicial, tendo a magistratura do MP ficado muito rejuvenescida.

A evolução foi bastante lenta e, durante muito tempo, não acompanhou minimamente as necessidades e o crescimento da procura de tutela judicial. Como refere Pena dos Reis: “(...) o aparelho de administração da justiça revelou uma capacidade de resposta muitas vezes insuficiente, tardia, burocratizada, deixando perceber a existência de sérias contradições e hesitações nos órgãos de poder e na sociedade quanto à sua planificação e organização e ao seu papel” (1999: 79).

Numa avaliação sumária do resultado, demonstra-se, pela análise dos dados estatísticos relativos ao período seleccionado, que os objectivos estiveram muito longe de ser cumpridos, o que parece indiciar que o problema da oferta não se resolve apenas com alterações legislativas relativas aos tribunais e aos estatutos das magistraturas, antes necessitando de mudanças complementares ao nível das metodologias de trabalho dos tribunais. Assim, não é demais afirmar que assistimos, nestes 25 anos de democracia, a reformas legislativas minimalistas, a par de um crescimento maximalista da incapacidade de resposta concreta do sistema.

Uma primeira ideia sobre a evolução da organização judiciária portuguesa realça o facto destas medidas serem de cariz mais curativo do que preventivo, ou seja, vão aparecendo consoante as situações se vão tornando insustentáveis e, por isso, de intervenção inevitável. Esta forma de actuação tem tido assim um carácter casuístico e avulso denotando, por um lado, a falta de estudos de médio e longo prazo e, por outro, o não aproveitamento, por exemplo, das informações produzidas, provenientes de estudos entretanto realizados, como os do Observatório Permanente da Justiça, ou contidas nos relatórios de inspecções a magistrados e serviços judiciais realizados pelo serviços de inspecções. Logicamente, como os preâmbulos das várias leis confirmam, estas intervenções minimalistas acabam por não adaptar nem redimensionar o sistema judicial às necessidades e exigências com que é confrontado, agravando o desfasamento entre a procura de tutela judicial e a capacidade de oferta. Privilegiou-se, neste período, uma política de «tapa-buracos», em desfavor de uma remodelação da própria estrutura judicial.

Rodrigues da Costa sintetiza bem as reformas introduzidas desde 1974, embora se reporte também a outra legislação: “(...) a sucessão de regimes legais, que tem sido uma das constantes dos governos, alterando, refazendo, inovando para depois voltar atrás, complicando o que era simples, muitas vezes em nome da própria simplificação, retalhando o que tinha uma unidade coerente e estraçalhando a filosofia subjacente aos textos, repondo em vigor o que antes tinha sido revogado e revogando o que antes tinha sido posto em vigor, em suma, este desnorte legislativo em que se comprazem os governos deve ser tido como uma das principais causas de barafunda dos tribunais e como uma forma dinâmica de não fazer intervenção no essencial” (1999: 39).

As sucessivas reformas das leis de organização judiciária foram sendo introduzidas, como já referimos, sem grande lógica aparente. *No primeiro período*, aquele onde pareceu haver uma sequência coerente, começou-se com a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, seguindo-se o Estatuto dos Magistrados Judiciais e a Lei Orgânica do Ministério Público. Todos estes diplomas saíram num período de oito meses, o qual culminou com a aprovação da Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários e da respectiva metodologia de recrutamento, selecção e formação de magistrados. *No segundo período* analisado verifica-se que esta coerência perdeu sentido. Assim, o primeiro diploma foi o Estatuto dos Magistrados Judiciais, seguindo-se, um ano depois, a Lei Orgânica do Ministério Público e, mais um ano depois, a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais. Em vez de se pensar numa estratégia para os tribunais, optou-se primeiro por rever os estatutos das magistraturas e somente depois se adaptaram os tribunais às suas novas competências. *No terceiro e último período* regista-se, mais uma vez, uma alteração na ordem das reformas legislativas. Num primeiro momento alterou-se a forma de recrutamento e formação com as mudanças introduzidas com a nova Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários, sem se reflectir sobre o que se espera dos magistrados num modelo de organização judicial diferente. A urgência de responder a algumas críticas sectoriais apressou a aprovação destas mudanças. Depois, num período de grande turbulência no seio dos operadores judiciais, aprovou-se o Estatuto do Ministério Público, que configurou uma nova orgânica, em

parte mais centralizada, em parte com mais poderes e competências legais e em parte com mais prerrogativas profissionais. Como a orgânica dos tribunais não estava em consonância com este novo modelo do Ministério Público, além de se mostrar pouco dimensionado para as exigências actuais, aprovou-se, meio ano depois, a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais. Por fim, visto que o Estatuto dos Magistrados Judiciais não estava em consonância, nem com o modelo do Ministério Público, nem com a nova orgânica dos tribunais e ainda menos com as novas regalias conquistadas pela magistratura do Ministério Público, aprovou-se, à pressa e antes da legislatura terminar, uma série de rectificações ao anterior estatuto. Estes períodos de reformas legislativas ocorreram de dez em dez anos.

A sucessão das leis, sem uma ordem aparente, pode esconder uma outra estratégia, relativamente a algumas das preocupações e intenções que estão por detrás dos objectivos enunciados pelo poder político, em especial na revisão dos estatutos das magistraturas. Por um lado, verificou-se uma intervenção minimalista no âmbito da organização das magistraturas, das suas funções e dos mecanismos de responsabilização (embora neste ultimo domínio tenha havido uma preocupação em aperfeiçoar o sistema). Por outro lado, observa-se uma intervenção maximalista nos capítulos referentes aos direitos e regalias das magistraturas, seja no exercício das suas funções nos tribunais, seja mesmo na situação de reforma<sup>54</sup>. Esta estratégia insere-se na consagração do famoso *princípio do paralelismo* entre as duas magistraturas. O que se observa, no âmbito deste princípio, é o constante elevar da fasquia dos direitos e garantias, enquanto que os deveres, responsabilidades e obrigações se mantêm bastante mais estáveis. Deste modo, a aprovação de um novo estatuto, independentemente da magistratura, implica o aumento dos direitos e regalias, prevendo-se que, devido ao referido princípio, estes serão rapidamente extensíveis à outra magistratura. Esta situação leva-nos a considerar a distinção usada por Robert Merton (1970) entre *função manifesta*

---

<sup>54</sup> Como exemplo desta prática, veja-se o Decreto-Lei n.º 274/78, de 6 de Setembro, publicado depois dos estatutos e leis orgânicas apenas para conceder aos magistrados judiciais e do

e *função latente*. Existe uma intenção *manifesta* em aperfeiçoar o sistema judicial e o funcionamento dos tribunais, mas de forma *latente* encontra-se o objectivo de elevar o nível das regalias e dos direitos que os magistrados usufruem. Ambas se completam, e uma não avançaria sem a outra.

A duplicação de legislação relativa às duas magistraturas obriga-nos a questionar se o princípio do paralelismo, face a esta estratégia, não deveria desembocar num único estatuto que contemplasse as diferenças existentes entre as duas magistraturas mas aplicasse a ambas as disposições que demonstrassem ser comuns<sup>55</sup>. Evidentemente, esta opção implicaria um maior esforço de negociação e consensualização, mas também permitia ladear este aparente “conflito” entre magistraturas, do qual ambas tem beneficiado. A adopção de uma estratégia com este perfil unitário permitiria compreender melhor o sistema e obrigaria a uma maior articulação das magistraturas, como, por exemplo, na harmonização do período em que se realizam os movimentos de magistrados, por forma a interferir o mínimo possível no funcionamento dos tribunais. Um exemplo desta estratégia observa-se nas disposições inseridas na última Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais referentes às equiparações profissionais e níveis remuneratórios, as quais deviam apenas ter sido incluídas nos Estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público. Mas como o primeiro só foi aprovado depois e o segundo foi publicado antes, optou-se por inserir nesta lei dos tribunais as questões da equiparação a Juiz de Círculo, entretanto extinto, nomeadamente dos magistrados a exercerem funções nos tribunais especializados, aplicando-se esta disposição aos magistrados do Ministério Público pela nomeação de, pelo menos, um Procurador para cada um destes tribunais.

---

Ministério Público o direito a utilizar os transportes colectivos gratuitamente, segundo as categorias e as zonas territoriais.

<sup>55</sup> Actualmente, começa-se a observar, por parte de ambas as magistraturas, posições que vão no sentido de um modelo de interpenetração das carreiras (principalmente por magistrados do MP), ou mesmo na fusão das duas magistraturas, à imagem do que sucede em Itália. Ver, entre outros, Maia Costa (1999) Costa (1999), Almeida Santos (1998) ou Lúcio (1999). Almeida Santos afirma mesmo que: “(...) por isso me questiono sobre se terá sido tão auspicioso, como julguei que era, o modelo da total separação das magistraturas. Não me bati por ele para as ver, não apenas separadas, mas distantes, quando não opostas” (1998: 15).

Evidentemente, esta opção originou o, intitulado, “engordamento” das categorias intermédias das magistraturas. Este “engordamento”, segundo a designação utilizada por Pedro Coutinho de Magalhães (1999), verificou-se igualmente nos tribunais superiores, sendo exemplificativo o caso do Supremo Tribunal de Justiça, com a instituição dos juízes além do quadro<sup>56</sup>. Não havendo formas alternativas de compensação pela progressão na carreira, sem subir de categoria de tribunal, o desbloqueamento tem-se verificado ao nível do alargamento dos quadros superiores, originando, não só um empolamento artificial das necessidades, mas também um esvaziamento dos tribunais de 1ª instância, aqueles que mais problemas sentem com o avolumar dos processos. Isto ocorre porque não se garantiu, quer uma fase transitória, quer a rápida substituição dos magistrados entretanto promovidos. Este recente “engordamento” foi conseguido pela geração do pós-25 de Abril, líder das grandes reformas introduzidas, mas que se encontrava bloqueada. No entanto, quem mais sofrerá a curto e médio prazo serão as novas gerações de magistrados, para quem a progressão na carreira, com o actual sistema, será um horizonte de longo prazo.

As reformas legislativas, especialmente as referentes à orgânica judiciária, se têm, por um lado, procurado dotar o sistema judicial de uma maior eficácia e capacidade de resposta à crescente procura poderão, por outro, contribuir para uma crescente complexificação da estrutura judicial, dificultando assim o acesso à justiça por parte dos cidadãos. É o caso da nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais ou do novo Estatuto do Ministério Público, com a criação de novos tribunais, varas, juízos e departamentos de investigação penal ou a extinção de outros, vindo mais uma vez provocar no sistema uma grande instabilidade e obrigando os cidadãos a readaptar-se às novas circunstâncias. As alterações podem ser necessárias, mas, se são feitas em nome da melhoria do sistema judicial e do acesso dos cidadãos à justiça, torna-se necessária a sua divulgação, de modo a informar correctamente os

---

<sup>56</sup> Entre 1992 e 2000 (14 de Julho) o número de juízes-conselheiros passou de 45 para 63 (em 1998 eram 66 mas entretanto jubilaram-se alguns), excluindo-se os juízes além do quadro. No

cidadãos que procuram a tutela judicial. Ora, como sabemos, o nosso sistema judicial não prima pela qualidade de informação prestada aos cidadãos e a profusão de estruturas judiciais, aliás afastadas umas das outras contribui em boa medida para dificultar o acesso dos cidadãos aos tribunais e à justiça.

Questionável, igualmente, é a duplicação das estruturas judiciárias com os tribunais judiciais, de um lado, e os tribunais administrativos e fiscais, de outro. O mesmo ocorre com a manutenção de dois Conselhos Superiores para os juízes: o referente aos juízes dos tribunais judiciais (Conselho Superior de Magistratura) e o referente aos juízes dos tribunais administrativos e fiscais (Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais). Esta duplicação mantém-se, não se prevendo um período de transição que possa voltar a unificar o sistema, ainda mais quando se sabe que após o período de transição o novo sistema implicaria a diminuição de lugares em tribunais superiores<sup>57</sup>, logo iria verificar-se um estrangulamento nas promoções das magistraturas<sup>58</sup>.

Finalmente, outra conclusão que é possível retirar da análise da evolução da organização judicial, como dos pareceres provenientes dos vários actores envolvidos na administração da justiça, refere-se à constante «pessoalização» ou «fulanização» dos conflitos e às lutas entre os operadores judiciais, fruto do predomínio dos interesses corporativos sobre a prestação de um serviço de qualidade. Neste sentido, a unicidade das associações ou sindicatos de cada magistratura foi por um lado positiva ao nível da força reivindicativa, em especial no que respeita à conquista de direitos e regalias, mas por outro limitou a reflexão e o conflito entre facções distintas, coarctando quaisquer reivindicações com vista à melhoria do sistema judicial. Caso elucidativo deste tipo de actuação é a polémica alteração legislativa que possibilita o acesso do anterior Procurador-Geral da República, no final do seu mandato, ao Supremo

---

início do ano 2000 estava a decorrer a fase de concurso para juízes-desembargadores acederem ao STJ.

<sup>57</sup> Segundo Moreira e Castro (2000) no Supremo Tribunal Administrativo existiam, em 1999, 27 juízes, ou seja, 40,3% do total de juízes a exercer funções em todos tribunais administrativos (67).

Tribunal de Justiça. Tal alteração não foi introduzida no Estatuto dos Magistrados Judiciais, onde o acesso ao STJ vem enunciado, mas sim no Estatuto do Ministério Público. Este facto suscita imediatamente duas reflexões: 1) a necessidade de inscrever o acesso ao Supremo Tribunal de Justiça na Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, retirando-o do Estatuto dos Magistrados Judiciais, visto que a este tribunal superior acedem diferentes juristas e não apenas juízes; 2) a conveniência de adoptar um único estatuto para as magistraturas, independentemente de se pensar na sua junção ou interpenetração, de modo a evitar estes conflitos, obrigando a esclarecer o princípio do paralelismo sem desvios nem pretensões de superioridade.

As reformas neste período, pode acrescentar-se, preocuparam-se mais em actualizar e adaptar legislativamente as instituições judiciárias à própria evolução do Estado e do sistema democrático do que em mudar radicalmente a filosofia do sistema. A crónica discrepância entre procura e oferta judicial levamos a reflectir sobre a real prioridade que os sucessivos governos colocaram na sua resolução, verificando-se quase sistematicamente que o crescimento, real ou percentual, do orçamento da justiça é bastante inferior ao registado em outras áreas como a saúde, a educação ou a segurança social, para não mencionar as obras públicas. A nova equipa do Ministério da Justiça parece querer adoptar uma postura diferente. Nos seus propósitos, numa fase inicial, está a implementação de várias medidas que, mexendo o mínimo a nível das leis orgânicas e estatutos, procuram melhorar os pontos identificados como ineficientes, aliás fundamentais para aperfeiçoar a administração da justiça.

#### **4.1. A praxis simbólica das reformas judiciais**

O lançamento de reformas na justiça portuguesa não tem sido fácil nas últimas décadas. Salvaguardando, em parte, o primeiro período analisado, em que as determinantes político-sociais e a tibieza das organizações corporativas

---

<sup>58</sup> Em França existe igualmente um sistema paralelo para os tribunais administrativos, incluindo um Conselho Superior (Héraud e Maurin, 1996), mas também neste país se questiona este modelo.

permitiram ou estimularam um princípio de reforma, as mudanças subsequentes foram mais de retórica do que de conteúdo. O uso que tem sido dado às várias reformas da organização judicial pode ser analisado segundo duas perspectivas complementares: uma, a do funcionamento de um Estado paralelo, na linha exposta por Santos (1990: 135 e ss.); outra, a da eficácia simbólica do Direito nas sociedades actuais, desenvolvida por Garcia-Villegas (1993 e 2000).

Em relação à primeira perspectiva, pode observar-se o funcionamento de um Estado paralelo na área da justiça e na aplicação das reformas judiciais atendendo quer à sua eficácia quer ao seu desvirtuamento. Deste modo, e aplicando as três formas usadas por Santos para descrever esta interacção entre o que é formal e informal, verificaremos que de facto o papel do Estado na justiça “(...) tanto pela sua presença (formal), como pela sua ausência (informal), confere à intervenção estatal um carácter dúplice e abstracto” (1990: 136-137). Este autor concebe três mecanismos que permitem explicar esta situação: a não aplicação da lei, a aplicação selectiva da lei, e a instrumentalização da lei.

Quanto à *não aplicação da lei*, tem-se constatado com frequência que as reformas introduzidas se revelam inconsequentes. Os exemplos são vários, bem como as motivações. Vejamos o caso da informatização dos tribunais e a simplificação dos procedimentos. Estas matérias têm sido alvo da aprovação de sucessivas leis com o objectivo de resolver pelo menos três dos crónicos problemas da justiça: a eficiência, a burocracia e a morosidade. A sua aprovação surge também quando a pressão da opinião pública e dos actores políticos e judiciais é maior. No entanto, por falta de meios económicos, de capacidade política ou pela existência de grandes obstáculos corporativos, as medidas tendentes à sua concretização têm ficado consecutivamente na gaveta. Basta recordar que já o programa do XI Governo Constitucional, com o Ministro da Justiça Fernando Nogueira (1987), defendia a informatização dos tribunais. Quanto à simplificação dos procedimentos, a sua referência é uma constante nos sucessivos programas de Governo. Outro exemplo refere-se ao

funcionamento do Conselho Superior de Magistratura que até há pouco tempo reivindicava, não a sua reformulação, mas a dotação dos meios necessários para o seu bom funcionamento. Alegava, entre outras coisas, que as críticas de mau funcionamento e opacidade eram devidas à falta de meios para poder funcionar correctamente, exemplificando com a incapacidade de manter a página de *internet* actualizada por falta de técnicos de informática. Outro mecanismo utilizado frequentemente para não aplicar a lei aprovada é a sua não regulamentação. Se verificarmos o tempo que medeia a aprovação de uma lei e a sua posterior regulamentação, rapidamente se constata uma grande discrepância. Até porque é através na regulamentação das leis que se podem gerar os maiores conflitos de interesses, como é o caso da aprovação de comarcas ou do número de magistrados para cada categoria, entre outras matérias sensíveis às corporações envolvidas. Por conseguinte, o facto da lei não ser aplicada pode ser fruto de interesses contraditórios, por vezes pouco claros.

A segunda forma de compreensão do fenómeno das reformas judiciais em Portugal diz respeito à *aplicação selectiva da lei*. Neste domínio, os exemplos são igualmente férteis. Podem criar-se serviços ou departamentos, atribuir-se competências, instituir-se mecanismos de fiscalização e controlo. Contudo, a eficácia de tais medidas depende, não da sua aplicação geral e abstracta, mas sim da selectividade com que são utilizadas, ou seja, existem casos concretos em que determinadas leis não são aplicadas ou são-no de uma forma selectiva e direccionada. Também aqui podemos utilizar exemplos analisados anteriormente, como é o caso da aplicação, de uma forma subsidiária, da legislação referente à função pública, isto é, sempre que esta for mais benéfica do que a legislação específica que regulamenta as magistraturas, far-se-á uso das suas disposições. A inclusão no Estatuto do Ministério Público da possibilidade do anterior Procurador-Geral da República aceder ao Supremo Tribunal de Justiça é outro caso do que parece ser a introdução de um mecanismo previamente direccionado. Outro exemplo flagrante da aplicação selectiva das leis será abordada mais adiante, no que concerne ao uso dos regulamentos internos dos Conselhos Superiores e dos regulamentos

referentes às inspecções para avaliação do desempenho profissional dos magistrados, bem como ao exercício da acção disciplinar.

O terceiro conceito usado por Santos refere-se à *instrumentalização da lei*, que pode resultar da sua interpretação distinta a posteriori, como parece ser o caso referente à prescrição dos processos criminais, ou da aprovação de leis que à partida indiciam diferentes interpretações. Em ambos os casos, as interpretações são sempre distintas dos objectivos anunciados previamente, verificando-se portanto um desvio, intencional ou não. Esse parece ser o caso referido dos juízes além do quadro no Supremo Tribunal de Justiça. Também a aprovação do último Estatuto do Ministério Público é ilustrativa do fenómeno, no que concerne aos quadros de magistrados estabelecidos para as diferentes categorias, sendo consensual, entre juízes e magistrados do Ministério Público, a ideia que as alterações introduzidas nesta matéria destinaram-se mais a resolver problemas de estagnação na carreira do que a colmatar necessidades nas categorias superiores.

No que toca à perspectiva usada por Garcia-Villegas, sobre a eficácia simbólica do Direito, podemos falar aqui da *eficácia simbólica das reformas da organização judicial*. Assim, após a análise das reformas da organização judicial, é lícito concluir que a sua eficácia simbólica tem-se sobreposto demasiadas vezes à sua eficácia real. Por outras palavras, as sucessivas alterações introduzidas neste últimos 25 anos traduzem-se mais num reforço dos actores judiciais, seja nas competências ou nos direitos e regalias, como um todo, do que numa melhoria do funcionamento do sistema judicial, no que tange à sua função principal: servir os cidadãos.

Deste modo, as reformas surgem mais em resposta a pressões conjunturais, resultantes de pressões corporativas ou mediáticas, do que em resposta às necessidades dos cidadãos, na resolução das suas dificuldades em aceder à justiça ou em verem os seus casos resolvidos em tempo razoável. Embora se reconheça que medidas pontuais são importantes para ir melhorando o sistema, também é verdade que tais medidas devem resultar de uma visão global de intervenção. A análise das alterações introduzidas pelas sucessivas

reformas da organização judiciária permite concluir que as preocupações em satisfazer as exigências corporativas e políticas sobrepuseram-se aos interesses gerais, bloqueando, devido aos conflitos existentes, os consensos necessários para as «exigidas» reformas. Outra consequência desta sucessão de reformas é que elas parecem estar cada vez mais longe dos cidadãos, visto procurarem satisfazer interesses particulares.

Nestes termos, a crescente complexificação do sistema judicial vem satisfazer, não os que recorrem aos tribunais à procura de justiça, mas os que aí trabalham, visto deterem um conhecimento cada vez mais distante dos cidadãos. Sendo esta uma forma de manterem, quer a exclusividade das suas funções, quer o exercício de um poder opaco e simbólico, a sua separação vai conferir-lhes uma maior capacidade reivindicativa. Tal como afirma Pierre Bourdieu (cf. *in* Garcia-Villegas, 2000: 12) “(...) quanto mais perigosa é uma situação maior é a tendência para codificar as suas práticas (...) maior será a necessidade de usar formas (...) exigindo uma regulamentação dos comportamentos através de um ritual institucional e codificado”.

Este último factor é sintoma de uma crescente fraqueza estatal, tal como a caracteriza Boaventura de Sousa Santos no seu livro *Reinventar a Democracia* (1998), revelando-se o sistema incapaz de enfrentar os interesses corporativos e os *lobbies* que o pressionam. E as reformas judiciais em Portugal são uma característica da crescente importância da *eficácia ou praxis simbólica* no campo da luta política. Garcia-Villegas (cf. 2000: 12) sintetiza bem esta problemática ao referir que “(...) esta *fraca politicização* assegura uma confiança permanente na eficácia simbólica das reformas legais. Os debates políticos estão sobrecarregados de referências legais; quase todos os conflitos políticos necessitam de ser legalizados de modo a, paradoxalmente, serem compreendidos em termos políticos. Como resultado, as reformas legais são o efeito mais frequente das lutas políticas”. Em parte, ao menos, as reformas judiciais têm vestido por este figurino, procurando-se mediaticamente, fazer passar a mensagem que as reformas estão em curso, mas é necessário entretanto esperar algum tempo até que os resultados sejam visíveis.

Como as reformas se fazem usualmente no final dos mandatos (uma vez que os primeiros tempos são justificados como necessários para estudar e reflectir sobre os problemas e soluções a adoptar), a avaliação das transformações introduzidas tende a cair no esquecimento. E falta também a responsabilização dos autores das reformas. Caso paradigmático do uso simbólico das reformas na organização judicial verificou-se no anterior governo, que se procedeu a inúmeras alterações das leis de organização judiciária, sem que no fundo se modificasse em profundidade o funcionamento do sistema, o qual parece continuar a padecer dos mesmos sintomas.

Assim, o *uso simbólico das reformas na organização judicial*, no sentido de convencer os cidadãos de que se está a actuar com profundidade e convicção, tem provocado uma sensação de despolitização da justiça e um esvaziamento da discussão, nomeadamente quanto aos problemas identificados e às soluções a adoptar. Como as dificuldades em implementar reformas na organização judicial são evidentes e complexas, o discurso político procura centrar-se na retórica política e na utilização de um fraseado legalista como forma de atingir uma legitimidade não alcançada pelos resultados práticos das modificações anteriores. A estratégia utilizada, neste aspecto parcial, não se distingue da avaliação que Carlos Nino (cf. in Garcia-Villegas, 2000: 12) faz das reformas na América Latina: “quando há uma procura social maciça criando uma pressão constante sobre o sistema político, com poucas possibilidades de a satisfazerem, torna-se crucial determinar qual o sistema que melhor resistirá a essa pressão com menores custos para a legitimidade, enquanto se procura preservar a máxima estabilidade”.

## **Parte III**

### **Os Conselhos Superiores: comparações internacionais**

## **CAPÍTULO 5**

### **ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO: OS CONSELHOS SUPERIORES**

Nesta parte vamos abordar os órgãos de controlo e fiscalização das magistraturas em Portugal, bem como os modelos existentes noutros países. Começamos com uma apresentação de cariz mais histórico sobre o papel destes órgãos durante o Estado Novo, apresentando de seguida o Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público, na sua evolução desde 1974 (numa perspectiva mais legalista). Posteriormente, apresentaremos os modelos de Conselhos Superiores em vigor nalguns países europeus, distinguindo os casos existentes nos países do sul dos modelos do norte da Europa (incluiremos também a análise de modelos existentes em países que não se enquadram nesta distinção). Esta comparação será, essencialmente, ao nível das competências e funções que desempenham no sistema judicial. Por fim, examinaremos o desempenho dos Conselhos Superiores em Portugal, recorrendo para tal aos dados estatísticos disponíveis e procurando contextualizar as questões que se levantam ao seu modo de funcionamento.

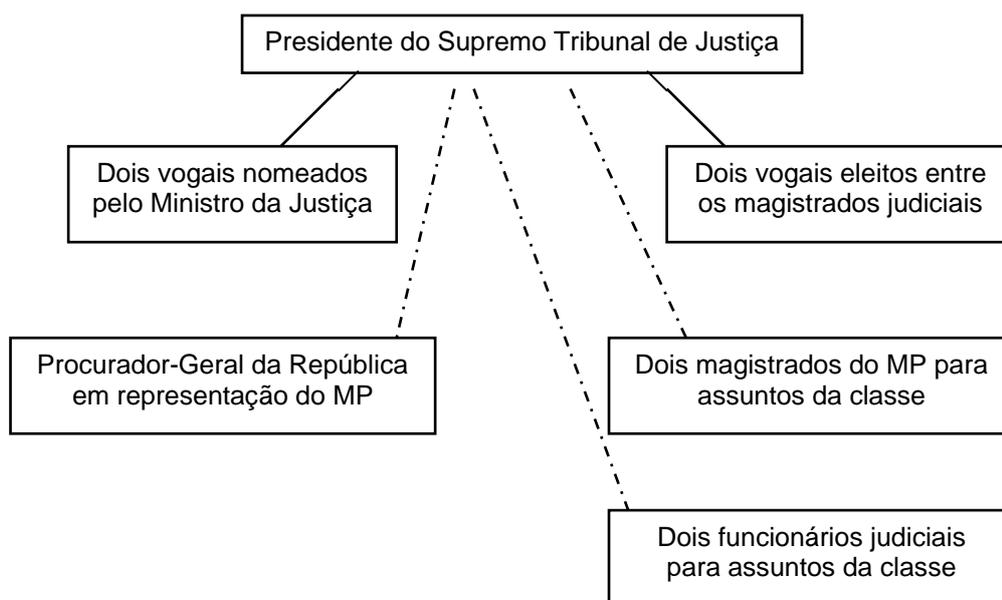
#### **1. O Conselho Superior Judiciário durante o Estado Novo**

O órgão superior do poder judicial, no Estado Novo, era o Conselho Superior Judiciário, que estava encarregado de gerir os assuntos referentes a todos os magistrados ou funcionários ligados ao sistema judicial. Embora só nos

debrucemos aqui sobre o século XX, a existência de um órgão superior do poder judicial é muito mais antiga. Já a estrutura judicial implementada por D. João II, considerada exemplar para a época (1481-1495), compreendia, embora na sua dependência, “(...) o Desembargo do Paço: um Conselho de Justiça, que administra todos os outros tribunais, nomeia juízes, corregedores e desembargadores. É o órgão superior do sistema judicial” (Lopes, 2000: 260). “Em 1892, foi criado um conselho disciplinar da magistratura e, em 1901, uma instância consultiva junto do Ministro da Justiça, o Conselho Superior Judiciário” (Miranda, 1999a: 257). Em 1901 foi, igualmente, criado o Supremo Conselho da Magistratura do Ministério Público (Rodrigues, 1999c: 56). Posteriormente, em 1912, as funções de gestão e disciplina relativas à magistratura judicial ficaram concentrados no Conselho Superior da Magistratura Judicial (Rodrigues, 1999a: 230), reunindo, a partir de 1921, as competências relativas aos juízes e ao Ministério Público.

**Figura 4**

**Conselho Superior Judiciário de 1926**



A composição do Conselho Superior Judiciário, segundo o Decreto-Lei n.º 11.751, de 23 de Junho de 1926, incluía o presidente do Supremo Tribunal de Justiça, dois vogais nomeados pelo Ministro da Justiça e dois vogais eleitos pela magistratura judicial. Quando os assuntos se referiam ao Ministério Público ou aos funcionários, estes elegiam dois vogais para os representarem. Já o desempenho das funções do Ministério Público junto deste órgão competia ao Procurador-Geral da República ou a quem legalmente o substituísse. Esta lei visava tentar estabelecer uma composição mista, procurando, igualmente, “acalmar” as sucessivas alterações produzidas durante a I República, que ora optavam por um sistema de eleição, ora enveredavam pela nomeação governamental. Este sistema misto, promovido pelo então Ministro da Justiça Manuel Rodrigues, visava atingir, segundo o preâmbulo da lei, “(...) a independência do Poder Judicial [que] não tem passado até hoje, de facto, de uma velha e ardente aspiração nacional” (in Ferreira e Figueiredo, 1974: 25). As competências deste órgão, segundo Cunha Rodrigues (1999a: 230), viriam a abranger toda a área de gestão e de funcionamento dos tribunais.

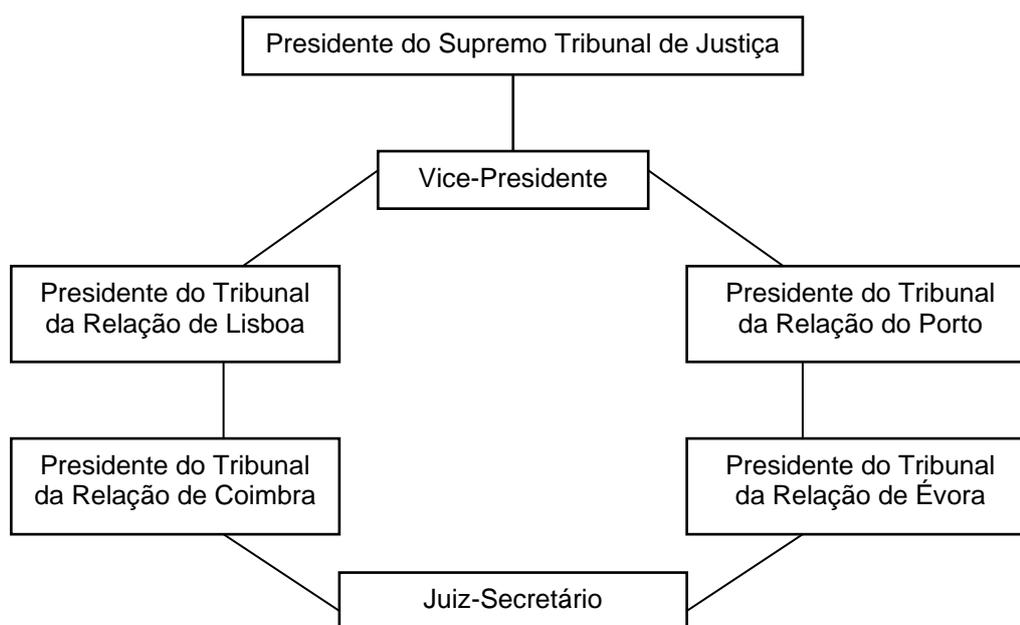
Em 1932 (Decreto-Lei n.º 21.485, de 20 de Julho), o Governo optou pelo sistema de nomeação de todos os vogais e o facto de serem nomeados apenas juizes não era sinónimo de independência (Ferreira, 1974: 26), antes pelo contrário, reforçava o autoritarismo e a dependência em relação ao aparelho estatal, em consonância com o regime político da época. Barbosa de Magalhães aludia, em 1937, no prefácio do Estatuto dos Magistrados Judiciais, à “(...) «meia independência» com que o poder judicial ficou logo após as primeiras reformas e «à investida» subsequente, em que foram sendo retiradas todas as prerrogativas de representação e decisão que a magistratura detinha” (Rodrigues, 1999a: 230).

Posteriormente, o Estatuto Judiciário de 1944, assim como o de 1962, mantiveram com ligeiras diferenças a orgânica e as funções do Conselho Superior Judiciário, chegando este a 1974 com a seguinte composição: o Presidente do STJ, um Vice-Presidente, os quatro presidentes das Relações

como vogais e um secretário juiz de Direito (todos nomeados pelo Governo)<sup>59</sup>. Como refere Afonso, em relação a esta última constituição, “(...) as suas atribuições eram meramente informativas e consultivas do Ministério da Justiça, encontrando-se toda a sua actividade subordinada directa ou indirectamente ao poder tutelar do executivo” (1995: 140). A partir de 1945 o Ministro da Justiça era também o responsável pelas colocações dos magistrados, depois de ouvido o Conselho Superior Judiciário.

**Figura 5**

**Conselho Superior Judiciário de 1974**



Segundo Flávio Ferreira e Joaquim Figueiredo, no que se refere aos juízes<sup>60</sup>, este era um sistema que favorecia “(...) o carreirismo profissional, o quietismo conformista e a permeabilidade política dos juízes; sendo todos eles factores

<sup>59</sup> O Ministro da Justiça preenchia também metade das vagas que ocorressem no Supremo Tribunal de Justiça, donde eram escolhidos os quatro presidentes dos tribunais de Relação (Costa, 1998: 178).

<sup>60</sup> O Ministério Público era, assumidamente, dependente do Governo.

psicologicamente desagregadores da independência real da magistratura judicial” (1974: 34). E nem as garantias legais existentes, preconizadas nos princípios de independência, de irresponsabilidade e de inamovibilidade salvaguardaram o poder judicial da influência do poder político. Ou, como refere Gonçalves da Costa, “(...) na prática, comprometia-se, com intromissões do poder executivo na esfera do poder judicial, designadamente por intermédio do Ministro da Justiça, a independência institucional e efectiva da referida magistratura” (1998: 178).

Com o Estatuto Judiciário de 1962, voltou-se a criar, no âmbito da Procuradoria-Geral da República, o Conselho Superior do Ministério Público<sup>61</sup>, com as seguintes competências: “apreciar o mérito dos magistrados do Ministério Público e exercer sobre eles a jurisdição disciplinar, colaborar com o Ministro da Justiça na orientação superior e no aperfeiçoamento das instituições do Ministério Público e coordenar superiormente as atribuições desta magistratura” (Procuradoria-Geral da República). Tal órgão era constituído, apenas, pelo Procurador-Geral da República e pelos seus adjuntos no STJ e nas Relações. Refira-se, contudo, que estas competências estavam duplamente limitadas, quer pela dependência do órgão perante o Ministro da Justiça (que nomeava o Procurador-Geral e os quadros superiores do Ministério Público), quer pela predominância do Conselho Superior Judiciário (igualmente controlado pelo Ministro da Justiça). A concentração de poderes do Ministério Público na pessoa do Ministro da Justiça era, assim, um facto. O Estatuto Judiciário de 1962, ao conferir ao Ministro da Justiça, de forma clara e inequívoca, os poderes que hoje são atribuídos ao CSMP, para além de outras prerrogativas, determinava um controlo quase absoluto sobre o Ministério Público, “(...) assegurado pelo critério de confiança que presidia às nomeações e aos provimentos” (Rodrigues, 1995: 16).

Deste modo, quer o Conselho Superior Judiciário, quer o Conselho Superior do Ministério Público, mas fundamentalmente o primeiro, serviam para legitimar a

intervenção dos poderes políticos na esfera do poder judicial. Por conseguinte, o poder judicial encontrava-se desprovido de verdadeiro “poder”. E os princípios de independência e de inamovibilidade dos magistrados, constitucionalmente inscritos, não eram mais do que simples retoques de cosméticas, facilmente ultrapassáveis ou contornáveis pelo poder político, através das nomeações e das competências do executivo sobre os órgãos judiciários. Junta-se, ainda, o facto dos poderes políticos se terem apressado, no Estatuto Judiciário de 1927, a incluir o princípio da responsabilidade dos magistrados, especialmente os juízes, consagrando a “(...) possibilidade de serem responsabilizados civil, criminal e disciplinarmente pelos actos praticados no exercício das suas funções, nos termos das leis e pela forma nelas declarada” (Procuradoria-Geral da República). Isto, ao invés do que resultava da Constituição de 1911, fundadora do período democrático da I República.

## **2. Os Conselhos Superiores no pós-25 de Abril de 1974**

Após o fervor do período revolucionário, com a aprovação e a implementação de algumas medidas para assegurar o exercício da justiça com independência e garantir uma transição democrática e pacífica aos seus agentes, desenvolveu-se um conjunto de reformas nas várias vertentes da organização judiciária.

No que se refere ao Conselho Superior Judiciário, o Movimento das Forças Armadas, para além de introduzir algumas medidas de curto prazo, de modo a assegurar a independência judicial e a extinguir de imediato os tribunais especiais, estabeleceu provisoriamente, pelo Decreto-Lei n.º 261/74, que a maioria dos seus membros passe a ser eleita. A composição incluía, assim, o Presidente do STJ, os presidentes das relações e um juiz do STJ ou das relações nomeado pelo Presidente da República. A configuração escolhida privilegiou uma composição de autogoverno, visto que os membros eram todos

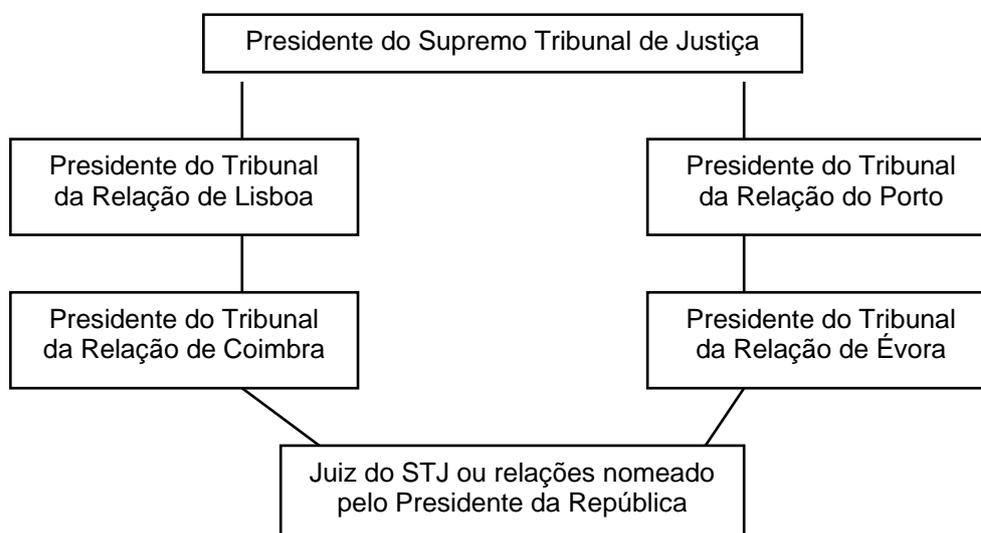
---

<sup>61</sup> Data de 1901, ainda no período monárquico, a criação do Supremo Conselho da Magistratura do Ministério Público, renomeado, em 1918, já no período Republicano, Conselho

juizes, salvo a presença de quatro funcionários judiciais sempre que fossem discutidas matérias que lhes dissessem directamente respeito. Optou-se, igualmente, por uma composição que garantisse uma independência efectiva e uma base electiva quase total, porque mesmo os presidentes das Relações e o presidente do Supremo eram eleitos para os seus cargos<sup>62</sup>.

**Figura 6**

**Conselho Superior Judiciário no Pós-25 de Abril**



O MFA procurou, deste modo, assegurar uma transição pacífica no sistema judicial, até porque as prioridades eram mais de ordem política, económica e social, com o objectivo de não hostilizar uma classe tendencialmente corporativa que, por via legal, poderia obstaculizar todo o processo revolucionário em curso (o famoso PREC<sup>63</sup>). Por outro lado, tendo obtido algumas prerrogativas do poder político de modo a exercerem a sua função

---

Superior da Magistratura do Ministério Público (Decreto-Lei n.º 4.172, de 30 de Abril).

<sup>62</sup> Este diploma, no meio do fervor revolucionário, proíbe as promoções de magistrados judiciais por mérito e permite a liberdade de associação a magistrados e a funcionários. Estimula, ainda, a criação de comissões de reforma judiciária nas várias instâncias e nos vários tribunais, com o objectivo de elaborar e de sistematizar as críticas ao regime vigente, bem como a sugestão de medidas que contribuam para a democratização e para a eficácia da justiça. Os relatórios produzidos eram enviados para o Ministro da Justiça.

sem grandes limitações ou confrontações político-ideológicas, os agentes judiciais procuraram passar “despercebidos” nesta fase turbulenta da sociedade portuguesa, tendo consciência de que a memória recente dos acontecimentos não lhes era favorável. Contra esta “omissão” propositada do sistema judicial neste período de transição, insurgiram-se alguns dos membros mais jovens das magistraturas, em especial do Ministério Público, que estavam mais politizados por outras lutas, que não só as de revalorização profissional.

É com a promulgação da Constituição da República, em 2 de Abril de 1976, que se institui a separação entre a magistratura judicial e a do Ministério Público, com a conseqüente substituição do CSJ pelo Conselho Superior da Magistratura, em relação aos magistrados judiciais (artigo 223.º da CRP de 1976), a reformulação do Conselho Superior do Ministério Público, em relação aos magistrados do Ministério Público. As suas composições e competências são, também, redefinidas. Os Conselhos Superiores tornam-se responsáveis pelas nomeações, pelas colocações, pelas promoções e pelo exercício da acção disciplinar (no Ministério Público só uns anos mais tarde). A Constituição, ao acolher os princípios da inamovibilidade e da irresponsabilidade pelas decisões judiciais corta, assim, o cordão umbilical com o passado. A aprovação da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (n.º 82/77, de 6 de Dezembro), ao estabelecer que a independência dos tribunais judiciais se sustenta no autogoverno da magistratura judicial (artigo 3.º, n.º 2), vem reforçar a existência de um órgão que desempenhe essas mesmas funções: o Conselho Superior da Magistratura.

Observa-se, entretanto, que os Conselhos Superiores não são órgãos superiores do poder judicial, porque não asseguram a independência dos tribunais. São, nas palavras de Jorge Miranda (1999a: 34), entidades públicas administrativas independentes, visto exercerem apenas funções administrativas e não funções jurisdicionais. Na prática, face à predominância de magistrados, ao longo dos tempos, estes órgãos têm sido vistos como corporativos, ficando o princípio de legitimidade democrática, conferido pela presença de membros

---

<sup>63</sup> Processo Revolucionário Em Curso.

nomeados por outros órgãos políticos, bastante limitado na sua aplicação ou eficácia.

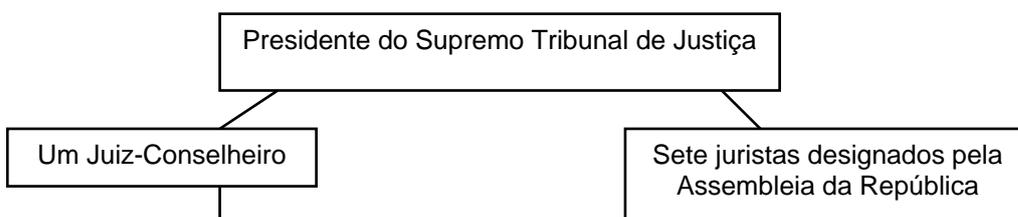
### 3. Os Conselhos Superiores na Constituição da República

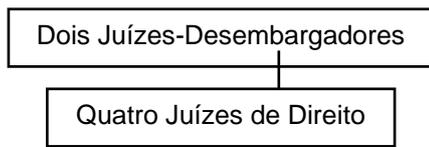
A aprovação da Constituição de 1976 vem clarificar a posição do poder judicial dentro da esfera estatal, bem como delimitar as condições em que os magistrados, judiciais e do Ministério Público, podem exercer as suas funções. Importante, neste sentido, e como já referimos atrás, é a consagração dos princípios de irresponsabilidade e de inamovibilidade, os quais começam a ser bastante questionados.

Em relação à constitucionalização destes órgãos, apenas o Conselho Superior da Magistratura vai ter direito a ser inscrito na Constituição, discriminando-se as suas principais competências, que se vão mantendo constantes no essencial. O artigo 222.º faz a primeira referência ao CSM, ao estabelecer que os juízes não podem ser nomeados sem o consentimento deste órgão. Logo no artigo seguinte, estipula-se que o CSM deve incluir, na sua composição, juízes eleitos entre si, mas sem clarificar a representatividade dos vários membros, face à sua proveniência. Essa incumbência ficou para a regulamentação no Estatuto dos Magistrados Judiciais, que só veio a surgir em finais de 1977. No n.º 2 deste artigo vêm referidas as competências do órgão em causa, designadamente a nomeação, colocação, transferência e promoção dos juízes, bem como o exercício da acção disciplinar.

**Figura 7**

#### **Conselho Superior de Magistratura em 1982**





A primeira revisão constitucional, em 1982, vem introduzir algumas alterações em relação ao CSM. A principal, para além de uma maior discriminação das suas competências, refere-se à composição, que passa a ter uma norma própria (artigo 223.º). Como os vogais nomeados ou designados eram provenientes de outros órgãos de soberania, designadamente da Assembleia da República e do Presidente da República, foram igualmente inseridos no artigo referente às suas competências. No caso da Assembleia da República, a eleição, por maioria de dois terços, de sete vogais, e no caso do Presidente da República, a designação de dois vogais, sendo um deles obrigatoriamente juiz.

Enquanto a revisão de 1989 pouco afectou as disposições relativas ao poder judicial, a revisão constitucional de 1992 introduziu algumas ligeiras alterações relacionadas com os tribunais administrativos e fiscais, assumindo-se a sua constitucionalização. Deste modo, a Constituição previu o surgimento, entretanto concretizado, de um Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais com competências idênticas às do Conselho Superior da Magistratura, mas apenas referente aos juizes daqueles tribunais. Este Conselho passa, inclusive, a ganhar ascendente em relação ao CSM no que se refere ao recrutamento de juizes dos tribunais judiciais para os tribunais administrativos e fiscais, limitando-o apenas, e por cordialidade, ao *timing* mais oportuno proposto pelo CSM, visto que as competências do primeiro prevalecem sobre as do segundo, em algumas matérias.

A revisão constitucional de 1997 veio, no tocante apenas ao CSM, alterar uma pequena disposição no conteúdo do agora artigo 218.º, alínea a), referente à composição, foi todavia suficiente para gerar um grande conflito institucional. A alteração reside em o Presidente da República deixar de estar obrigado a designar um juiz, entre os dois vogais que lhe compete nomear, facto que

possibilita a alteração da correlação de forças dentro deste órgão, por “abrir caminho” a uma eventual maioria de membros não magistrados.

No que respeita ao Conselho Superior do Ministério Público, a sua inserção na Constituição ocorre apenas com a revisão de 1992, mesmo assim sem estipular a sua composição, remetida para o respectivo Estatuto do Ministério Público, sendo por isso muito mais volátil e fácil de alterar. No entanto, as suas competências são atribuídas à Procuradoria-Geral da República (artigo 221.º, n.º 4). O artigo 222.º refere apenas que o CSMP é um órgão integrado na Procuradoria-Geral da República, sendo composto por elementos eleitos entre os magistrados do Ministério Público e por membros designados pela Assembleia da República (de acordo com a Lei n.º 23/92, referente à autonomia do Ministério Público, inscreveu-se a designação de cinco membros por parte da Assembleia da República, para além da redução de três para dois membros nomeados pelo Ministro da Justiça – estes não são referidos na Constituição). Falta, segundo as reivindicações do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), a constitucionalização do Conselho Superior do Ministério Público, à imagem do que já acontece com o Conselho Superior da Magistratura desde 1976. De notar que, a acontecer a sua constitucionalização, isso implicaria uma reformulação da orgânica do Ministério Público (ver Figura 3), conferindo-lhe uma autonomia e o reforço das suas competências em relação à Procuradoria-Geral da República.

Embora a revisão constitucional de 1997 clarifique a posição e competências do Ministério Público, além de limitar o mandato do Procurador-Geral da República a seis anos renováveis uma só vez, o CSMP volta a ficar secundarizado face à Procuradoria-Geral, mantendo-se dependente desta, sem constitucionalizar as suas competências e composição. Este facto originou fortes críticas por parte do Sindicato, que vê nessa omissão a sua secundarização face à magistratura judicial e a manutenção da dependência do CSMP em relação à Procuradoria-Geral da República, tal como era defendida pelo então Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues. Deste modo, a revisão das competências é remetida para lei posterior, que surgiu um ano

mais tarde. Assim, as competências do CSMP “confundem-se” com as da Procuradoria-Geral, personificadas no Procurador-Geral da República, reduzindo-se, assim, a autonomia deste órgão, ao contrário do que acontece com o CSM.

### **3.1. Conselho Superior da Magistratura**

A urgência em substituir o antigo Conselho Superior Judiciário, na sequência do estipulado na Constituição da República, originou a publicação de um primeiro Decreto-Regulamentar (n.º 23-A/77, de 31 de Março) que instituiu provisoriamente o CSM, até que o novo Estatuto fosse aprovado. Antes dessa aprovação, foi publicada a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, que estabeleceu uma composição para o CSM, em que entravam o Presidente do STJ, os quatro presidentes das relações e, como membros eleitos, dois juízes do STJ, seis juízes de direito e quatro funcionários de justiça. No preâmbulo do diploma explica-se que “entre conveniência em temperar a natureza fechada do Conselho e a vantagem em lhe não comprometer a total independência, nesta devia ser colocado o acento tónico” (*in* Rodrigues, 1999a: 227). A nova composição do CSM surgiu nove meses depois, com a aprovação do primeiro Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 85/77, de 13 de Dezembro), tornando-se mista: uma maioria de magistrados judiciais (o Presidente do STJ e os quatro presidentes dos tribunais da Relação, por inerência; dois juízes do STJ e quatro juízes de Direito eleitos entre si), o Presidente da República (que exerce a presidência deste órgão), o Provedor de Justiça e quatro personalidades designadas pela Assembleia da República, num total de 17 membros – 11 magistrados judiciais e 6 não magistrados. Embora os órgãos políticos estivessem representados ao mais alto nível, o grau de potencial corporativismo era bastante elevado, devido à existência de um desnível, quer pelo grande número de magistrados judiciais, quer pelo grande número de inerências (e conseqüente falta de proporcionalidade das várias categorias de juízes).

O CSM passou a ser o órgão encarregado da gestão e da disciplina da magistratura judicial, funções estas que têm vindo a ser reforçadas até aos nossos dias. De seguida, surgiu ainda a necessária regulamentação do CSM (Decreto-Regulamentar n.º 23-A/77, de 31 de Março), que estabeleceu o funcionamento interno deste órgão, nomeadamente as suas competências, a distribuição de processos, os movimentos judiciais, o regulamento disciplinar ou as classificações e inspecções de magistrados, entre outros aspectos. Passados dois meses, surgiu um novo Decreto-Regulamentar (n.º 33/77, de 28 de Maio) que clarificou a delegação de poderes no presidente do CSM e o processo de substituição do Juiz-Secretário.

A aprovação do Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 85/77, de 13 de Dezembro) substituiu os anteriores decretos relativos ao CSM, bem como toda a legislação referente aos juízes, em geral. Torna-se, então, o elemento estruturador da carreira de magistrado judicial e o garante, juntamente com a LOTJ e com as disposições inscritas na Constituição, do exercício de funções com independência. Quanto à composição do CSM, optou-se por um elenco de modo a conciliar um autogoverno dos juízes com a necessária transparência e fiscalização democrática, através da presença de membros legitimados eleitoralmente. Existindo uma composição mista, tínhamos como membros natos o Presidente da República, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, os presidentes das relações e o Provedor de Justiça. Os membros eleitos entre si eram dois juízes do Supremo Tribunal de Justiça, seis juízes de direito e quatro funcionários de justiça. Havia, ainda, quatro personalidades designadas pela Assembleia da República. Atingia-se, deste modo, um número de 19 membros, mais os quatro funcionários, sempre que os assuntos o justificassem. O autogoverno era reforçado com os 13 juízes, sendo os restantes seis representativos dos órgãos políticos democráticos.

Com a revisão de 1982, como se viu atrás, ficaram consagradas na Constituição as competências e a composição do CSM<sup>64</sup>, passando este a

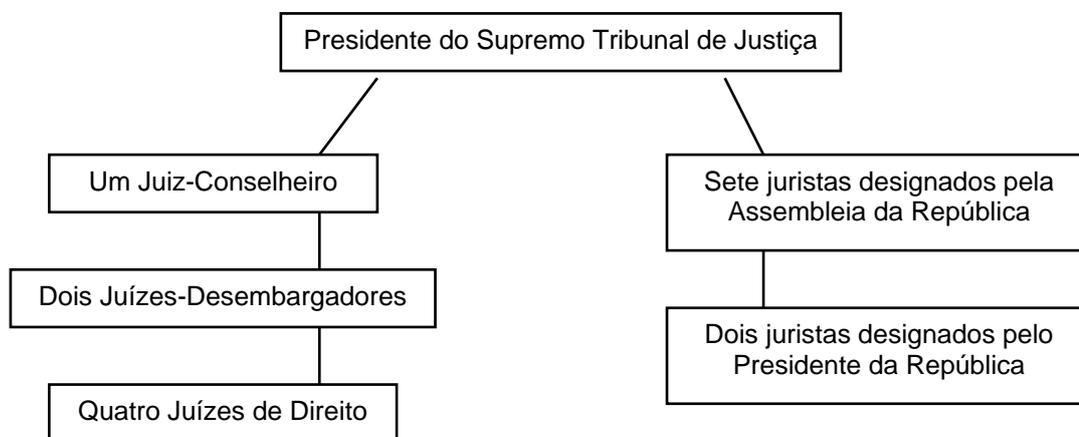
---

<sup>64</sup> Até ao surgimento do Conselho dos Oficiais de Justiça, através da aprovação do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro (Lei Orgânica das Secretarias Regionais e Estatuto dos

integrar o Presidente do STJ, por inerência de funções, dois membros designados pelo Presidente da República, sendo um deles magistrado judicial, sete membros designados pela Assembleia da República e sete juízes eleitos pelos seus pares, de harmonia com o princípio da proporcionalidade. Esta composição só viria a ser alterada com a revisão de 1997, deixando o Presidente da República de estar obrigado a nomear um magistrado judicial, como já referimos. Contudo, embora a primeira alteração da composição date de 1982, foi só com a publicação do Estatuto dos Magistrados Judiciais de 1985 que esta disposição foi aplicada. Quanto à segunda alteração, foram igualmente necessários cerca de dois anos para se verificar a sua inclusão no EMJ, revisto em finais de 1999.

**Figura 8**

**Conselho Superior da Magistratura desde 1997**



A composição do CSM, após a revisão constitucional de 1982, obedecia a três regras (Afonso, 1995: 142): uma maioria de membros designados pelos órgãos de soberania eleitos por sufrágio popular (Presidência da República e

---

Funcionários Judiciais), os oficiais de justiça estavam dependentes do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público, exercendo-se, através destes

Assembleia da República); um autogoverno da magistratura, decorrente do facto da maioria dos membros serem juizes; e a entrega da presidência do CSM ao Presidente do STJ, reforçando a posição dos juizes e evitando qualquer tipo de conflitualidade. Assim, havia constitucionalmente, um duplo equilíbrio: por um lado, uma maioria de juizes (nove dos dezassete), ainda que apenas uma minoria (sete) fossem eleitos *inter pares*; e, por outro lado, uma maioria de membros nomeados pelos órgãos de soberania, com a obrigatoriedade do Presidente da República nomear um juiz<sup>65</sup>. Após 1997, estes equilíbrios podem alterar-se, embora para já tudo se mantenha igual. Esta alteração foi justificada pelo Presidente da Assembleia da República, Almeida Santos, no V Congresso dos Juizes Portugueses, em Novembro de 1997, devido às “(...) acusações de laxismo no exercício da acção disciplinar. Fez curso a ideia, certa ou errada, de que juiz não julga juiz, ou só muito relutantemente o faz. E de que critérios de tolerância corporativa se sobrepuseram, vezes demais, a eficazes critérios de exigência, se não de justiça”. Sendo assim, o facto da incerteza se manter suscita diferentes interpretações. Mas a elas voltaremos.

No que concerne às competências do CSM, têm-se mantido relativamente estáveis, registando-se apenas um ligeiro aumento em função das necessidades sentidas. Segundo a sua última revisão, a Constituição da República estipula no artigo 217º as seguintes competências: nomeação, colocação, transferência e promoção dos juizes e o exercício da acção disciplinar. Se a nível das disposições enunciadas na Constituição da República as competências genéricas se têm mantido inalteráveis, a sua discriminação, inserida nos sucessivos Estatutos dos Magistrados Judiciais, tem vindo a alargar o seu âmbito de actuação.

O primeiro Estatuto dos Magistrados Judiciais, de 1977, definia, como competências do CSM, para além das previstas na Constituição, a

---

órgãos, as inspecções e a acção disciplinar. Deste modo, quando os assuntos se referiam a estes profissionais, havia oficiais de justiça representados nestes órgãos.

<sup>65</sup> Esta composição mantém-se, contudo, em virtude do Presidente da República ter optado por nomear um magistrado judicial.

possibilidade de propor medidas legislativas de âmbito judicial, a elaboração do plano anual de inspecções, a decisão de efectuar inspecções, inquéritos e sindicâncias, a aprovação dos regulamentos eleitoral e interno e a elaboração de uma proposta de orçamento. Os seguintes EMJ pouco vieram a acrescentar, realçando, em relação ao EMJ de 1985, a introdução de novas competências relacionadas com a possibilidade de interferir nos tribunais, nomeadamente mediante o estabelecimento de prioridades no processamento das causas pendentes e na distribuição de processos em tribunais onde haja mais que um juízo. Além disto, passou a fixar o número e a composição das secções do STJ e dos tribunais da Relação. Com as alterações introduzidas no EMJ, em 1999, juntou-se a competência de emitir pareceres sobre diplomas legais referentes à organização judiciária e ao Estatuto dos Magistrados Judiciais.

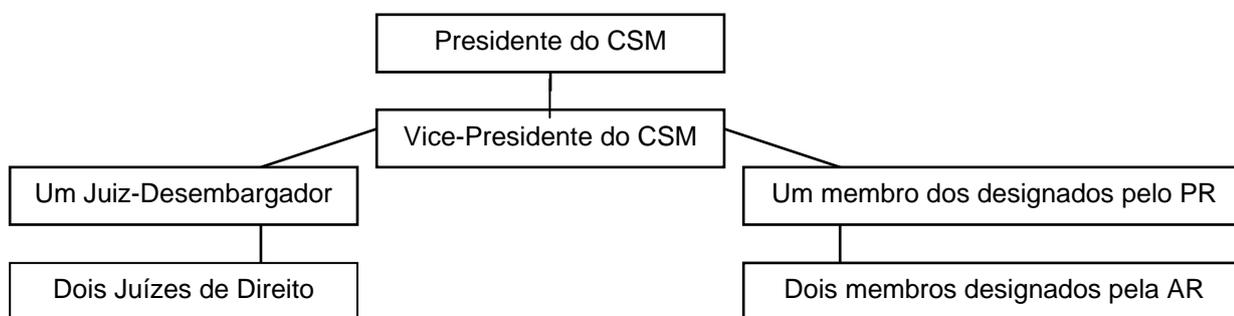
Houve, ainda, outras modificações relativas ao CSM, inseridas na última revisão do EMJ, que passamos a mencionar. Para as eleições dos vogais do CSM ficam excluídos os juízes em comissão de serviço de natureza não judicial. O cargo de vogal pode, agora, ser renovado no triénio seguinte, evitando o intervalo obrigatório anterior. Esta situação, por um lado, confere alguma continuidade ao trabalho desenvolvido mas, por outro lado, poderá dificultar a renovação desejável do órgão. O estatuto do CSM determina que os membros a tempo inteiro recebam, no caso de não serem magistrados, o vencimento respeitante ao cargo de origem, se público, ou o correspondente à categoria mais elevada existente entre os vogais magistrados. O Presidente fica encarregado, oficialmente, de representar o CSM, mesmo que previamente não haja uma delegação de competências. O Vice-Presidente passa também a poder delegar funções que lhe sejam delegadas pelo Presidente. Em relação aos procedimentos disciplinares que recaem sobre os juízes, introduziram-se mecanismos susceptíveis de acelerar os processos, apertando os prazos de decisão e de notificação. O CSM passa a enviar, obrigatoriamente, um relatório anual para a Assembleia da República respeitante à sua actividade, o qual será publicado em Diário da República. Pode, ainda, o CSM nomear assessores, entre juízes, para ser coadjuvado na execução das suas funções. Esta medida,

que posteriormente foi alargada ao CSMP, limita a possibilidade de “contratar” outras valências, que poderiam ser bastante úteis para o funcionamento destes órgãos. Desta forma, verificou-se que um instrumento potencialmente útil para melhorar as funções desempenhadas pelos Conselhos Superiores foi restringido a magistrados, os quais não adquirem formação de base para algumas das tarefas a que são chamados. Esta “conquista” dos Conselhos Superiores segue uma estratégia de «isolamento» face aos contributos provenientes de outras áreas, eventualmente para contrabalançar a perda da garantia de maioria dos membros magistrados no CSM (quanto ao CSMP a questão é ligeiramente diferente, uma vez que a maioria dos membros magistrados é incontornável)<sup>66</sup>.

Como se constata, o CSM exerce competências de natureza distinta, podendo estas dividir-se em três espécies: a) as de carácter genérico e abstracto, relativas à faculdade de propor medidas e emitir pareceres; b) as de carácter organizacional, ao nível dos tribunais, mediante a gestão de quadros e de processos; c) e as de carácter disciplinar e de gestão de carreiras (avaliação). E são justamente estas últimas competências as que têm gerado mais dúvidas e protestos, provocando um certo mal-estar, não só junto da opinião pública, como também no interior da magistratura judicial.

**Figura 9**

**Conselho Permanente do Conselho Superior de Magistratura**



<sup>66</sup> Estas considerações são confirmadas, como veremos mais à frente, pelas entrevistas realizadas.

O CSM funciona em Plenário, composto por todos os membros e onde se abordam os principais assuntos e problemas, e com um Conselho Permanente (designada de Secção Disciplinar no EMJ de 1977), composto apenas pelo Presidente e pelo Vice-Presidente do CSM, por um juiz da Relação, por dois juízes de Direito, um dos membros nomeados pelo Presidente da República e dois dos vogais designados pela Assembleia da República (maioria de juízes).

Ao Conselho Permanente compete o exercício das acções referentes à disciplina, à avaliação e à gestão dos magistrados, bem como das actividades relacionadas com a gestão organizacional dos tribunais e dos processos. As suas reuniões são de periodicidade mensal, podendo ser extraordinárias, sempre que convocadas pelo Presidente do Conselho. Ainda que existam dois órgãos, a sua reunião ocorre, por vezes, no mesmo dia, reunindo primeiro o Plenário e de seguida o Conselho Permanente. Neste momento, além do Juiz-Secretário, exercem funções a tempo inteiro, junto do CSM, quatro dos juízes eleitos pelos seus pares (funcionando como uma comissão executiva). De realçar que o trabalho de preparação das reuniões é cometido, principalmente, a estes membros (elaboração de pareceres, relatórios, etc.), prevendo-se que, em breve, possam exercer, igualmente a tempo inteiro, outros membros não magistrados, para garantir uma maior pluralidade e transparência. Junto deste órgão funciona o serviço de inspecções, actualmente composto por vinte inspectores, seleccionados entre juízes-desembargadores ou entre juízes de Direito, com mais de 15 anos e com classificação de *Muito Bom*.

Em relação às competências de âmbito disciplinar e de avaliação do desempenho profissional, a análise dos sucessivos EMJ permite detectar ligeiras alterações. Assim, enquanto nas classificações atribuídas ao desempenho profissional houve, com o EMJ de 1985, a introdução de uma nova categoria, a de *Bom Com Distinção*<sup>67</sup>, juntando-se às existentes *Muito Bom*, *Bom*, *Suficiente* e *Medíocre*, relativamente ao exercício da acção disciplinar, houve a supressão de duas categorias (advertência registada e

censura), mantendo-se as restantes (advertência, multa, transferência, suspensão, inactividade, aposentação compulsiva e demissão).

A justificação para as sucessivas alterações no CSM é sintetizada nas palavras de Cunha Rodrigues. “As flutuações verificadas na composição do Conselho e as alterações introduzidas nas regras de organização interna e funcionamento são produto de um debate político em que é difícil descobrir um fio condutor. Aparentemente, as mudanças são efectuadas a pretexto do reforço da democraticidade e da operacionalidade do Conselho” (1999a: 228).

### **3.2. Conselho Superior do Ministério Público**

Enquanto o CSM é um verdadeiro órgão de governo da magistratura judicial (auto-regulação), o governo do Ministério Público reparte-se entre o Procurador-Geral da República e o CSMP, tendo o primeiro primazia sobre o segundo. Isto deve-se, segundo Cunha Rodrigues, ao facto de que “(...) sendo o Ministério Público uma magistratura predominantemente monocrática, isto é, funcionando normalmente por intermédio de órgãos ou agentes unipessoais, concentra-se na posição do Procurador-Geral da República a representação do Ministério Público e as atribuições que, pertencendo à Procuradoria-Geral da República, não se encontram confiadas a outros órgãos” (*in* Cluny, 1994: 48-49). Acrescenta, ainda, que a hierarquia existente nesta magistratura “(...) corresponde também a necessidades impostas pela natureza das funções e por um objectivo de democratização da administração da justiça” (*in* Cluny, 1994: 49), regendo-se por estritos critérios legais. Cunha Rodrigues considera, deste modo, que “(...) a tradição portuguesa foi sempre de um Ministério Público indivisível e policêntrico” (1999a: 357), tratando-se, assim, de “(...) um modelo com raízes muito antigas, cuja evolução se realizou principalmente segundo as exigências da justiça e da administração do país” (1999c: 92). Por conseguinte, a “(...) organização hierárquica do Ministério Público poderá representar-se por um eixo em que, de um lado, estão os poderes directivos e,

---

<sup>67</sup> Embora não estivesse inserida no EMJ, esta nota era atribuída anteriormente.

do outro, os poderes de gestão e disciplinares. Os poderes directivos, correspondendo *lato sensu* a intervenções de carácter técnico e processual, encontram-se distribuídos por escalões e funcionam segundo uma estrutura monocrática cujo vértice é o Procurador-Geral da República, não distinguindo a lei entre poderes directivos genéricos e específicos nem entre instruções ou ordens de natureza preventiva e *a posteriori*. Os poderes de gestão e disciplina competem a um órgão colegial – o Conselho Superior do Ministério Público” (1999a: 305-306).

Perante esta estrutura organizativa, o âmbito de actuação do CSMP está limitado, pelas próprias competências do Procurador-Geral da República, numa espécie de prolongamento ou de delegação de atribuições. Esta situação verifica-se desde a primeira LOMP, após 1974. Destas atribuições, decorre que, ainda por razões que se prendem com a natureza do cargo, o Procurador-Geral da República não está sujeito à autoridade do Conselho, algo que se depreende deste extracto importado da página da internet da Procuradoria-Geral da República e que confirma o carácter monocrático do Ministério Público: “as funções que não se ligam directamente ao exercício da acção disciplinar e à apreciação do mérito profissional são exercidas pelo Conselho de forma opinativa, remetendo-se para o Procurador-Geral da República os poderes de decisão” (Procuradoria-Geral da República).

A análise da evolução da composição e das competências do CSMP permite-nos afirmar que este órgão tem vindo a seguir as directrizes estabelecidas para o CSM. As várias reformulações que têm sido introduzidas vão no sentido de aproximar o CSMP do CSM, embora as restrições decorrentes da sua manutenção no seio da Procuradoria-Geral da República ainda não tenham sido ultrapassadas. Esta situação comprova-se pelo facto das alterações introduzidas no CSMP serem sempre posteriores às mudanças ocorridas no CSM.

Vejamos a sequência. O CSM sofreu a primeira grande alteração com a aprovação do EMJ de 1977, enquanto o CSMP teve que esperar cerca de um ano pela publicação da Lei Orgânica do Ministério Público. Depois, no período

seguinte, voltou a ser o CSM a ser alterado em primeiro lugar (1985), seguindo-se, mais uma vez num espaço de um ano, o CSMP. A excepção verifica-se no último período de alterações legislativas referentes à organização judiciária: enquanto a composição do CSMP foi alterada, a propósito da aprovação da Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto, referente à autonomia do Ministério Público, as suas competências foram ligeiramente mudadas com a publicação do último Estatuto do Ministério Público de 1998. O CSM, por seu lado, apenas sofreu uma ligeira ampliação de competências com a alteração do EMJ ocorrida em 1999, passando a emitir pareceres sobre diplomas legais relativos à organização judicial e ao Estatuto dos Magistrados Judiciais. Neste âmbito, como referimos, também o CSMP beneficiou das alterações, nomeadamente em relação aos assessores.

A comparação jurídica dos dois órgãos de governo das magistraturas permite detectar apenas ligeiras diferenças, seja no âmbito das suas competências, seja no seu funcionamento. Deste modo, quanto às competências, a diferença resume-se à natureza das funções, enquanto o CSM evoluiu no sentido de uma maior intervenção nos tribunais através da possibilidade de alteração da distribuição de processos e do estabelecimento de prioridades, para além das suas competências no âmbito do funcionamento do STJ. O CSMP, além da possibilidade de propor directrizes ao Procurador-Geral da República referentes ao funcionamento do Ministério Público, tem vindo a evoluir no sentido de poder propor providências legislativas ou de emitir directivas em matéria de organização interna e de gestão de quadros. No que respeita à interferência directa sobre os serviços do Ministério Público nos tribunais, a possibilidade de alterar a distribuição de processos ou de estabelecer prioridades mantém-se confinada ao Procurador-Geral da República, devido ao carácter hierárquico adoptado para as estruturas do Ministério Público. Verifica-se, por conseguinte, uma limitação de competências do CSMP face ao seu homólogo judicial.

Uma outra diferença, esta relativamente importante, relaciona-se com a composição destes órgãos. Neste âmbito, a evolução do CSMP foi bastante

mais lenta, encontrando-se ainda algo distante da maior colegialidade personificada pelo CSM. O CSMP começou por ser um órgão pouco aberto, com poucos membros *laicos*<sup>68</sup>, limitados a três membros nomeados pelo Ministro da Justiça. Os membros do Ministério Público dividiam-se entre os que eram eleitos entre os seus pares (um Procurador-Geral-Adjunto, dois procuradores da República e um Delegado do Procurador da República<sup>69</sup>) e os que ocupavam o lugar por inerência de funções (os quatro procuradores-gerais-districtais), além de ter o Procurador-Geral da República a presidir. A proporção de representantes das várias categorias do Ministério Público não era minimamente assegurada, como se comprova pelo número de delegados do Procurador da República que tinham assento no CSMP. Sendo o autogoverno assegurado pelo facto de nove dos doze membros serem do Ministério Público, a representatividade dos outros órgãos políticos era algo mitigada por via da presença de membros não magistrados designados apenas pelo Ministro da Justiça. Por outro lado, dado o facto do Ministério Público ser uma magistratura hierarquizada, a presença das categorias inferiores em menor número limitava a democraticidade do órgão.

Havia assim quatro desníveis evidentes, tendo os três primeiros permanecido inalterados até hoje: 1) a predominância de magistrados do Ministério Público, face aos membros *laicos*; 2) uma forte representação de membros do Ministério Público a exercerem o cargo por inerência; 3) uma baixa representatividade de membros *laicos* representando os órgãos políticos; 4) e a inexistência de proporcionalidade de magistrados do Ministério Público eleitos *inter pares* em relação às categorias. Dentro destes desníveis, apenas o último foi corrigido logo em 1986, passando a haver quatro delegados do Procurador da República eleitos entre si. Nesta alteração da LOMP passou, também, a haver dois representantes dos funcionários judiciais pertencentes aos serviços

---

<sup>68</sup> A designação de “laico” visa, quer no CSM, quer no CSMP, os membros não magistrados, designados ou eleitos pelos órgãos políticos. Deste modo, passaremos a usar esta designação sempre que nos referirmos a estes membros.

<sup>69</sup> A actual designação de Delegado do Procurador da República é Procurador-Adjunto.

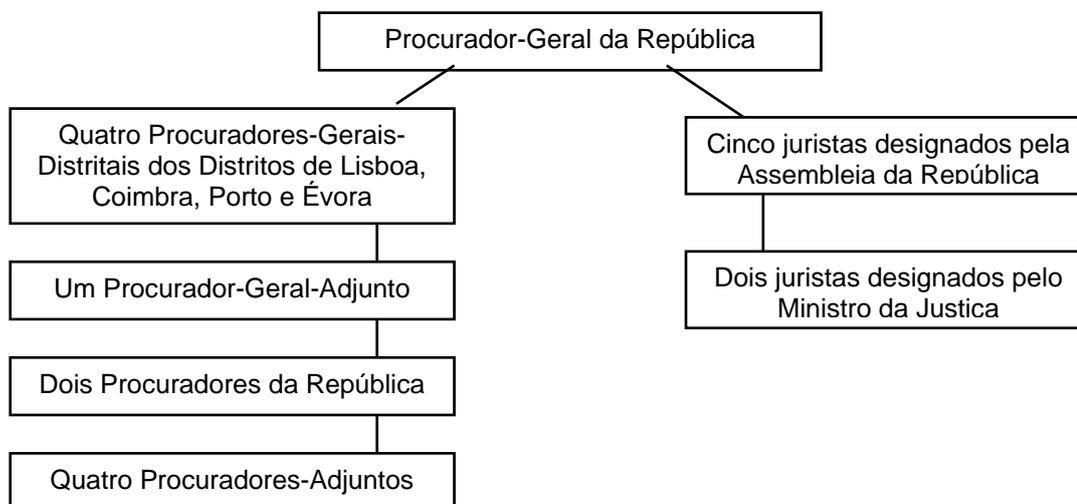
do Ministério Público, algo que terminou com a criação do já referido Conselho dos Oficiais de Justiça.

A alteração da representatividade dos órgãos políticos no CSMP veio a dar-se apenas com a Lei n.º 23/92, reduzindo-se para dois o número de membros nomeados pelo Ministro da Justiça e permitindo-se que a Assembleia da República designe cinco personalidades. Estas mudanças vieram reconfigurar o CSMP, embora sem alterar muito o equilíbrio de forças interno. Senão vejamos: o número de membros *laicos* manteve-se inferior a metade (sete contra doze) e o número de inerências manteve-se elevado (cinco – ao contrário do que sucedeu no CSM, onde se eliminou a presença dos quatro presidentes dos tribunais da Relação). Sobre a presença de membros nomeados pelo Ministro da Justiça, em comparação com o CSM, Cunha Rodrigues refere que “[no CSM] a presença de membros estranhos tem um significado legitimador mais dirigido a assegurar a transparência democrática dos procedimentos e a evitar riscos de agregação. No Conselho Superior do Ministério Público, acrescem àqueles interesses o de garantir um mecanismo suplementar de relação governamental” (1999a: 276). Como veremos, através de um testemunho de um membro *laico* do CSMP, essa intenção não se tem concretizado na prática.

Deste modo, e apesar da presença de membros *laicos*, verificamos a existência de uma predominância de membros do Ministério Público e uma forte presença das hierarquias da Procuradoria-Geral da República, podendo traduzir-se numa menor pluralidade de opiniões e numa diminuição da operacionalidade, funcionando num verdadeiro regime de autogoverno. O próprio SMMP apoiou a democratização do CSMP por via da alteração da sua composição, apenas se opondo a que haja membros designados pelo Ministro da Justiça (Informação Sindical n.º 101/92) e à manutenção, por inerência de funções, dos procuradores-gerais-distritais.

## Figura 10

## Conselho Superior do Ministério Público desde 1992

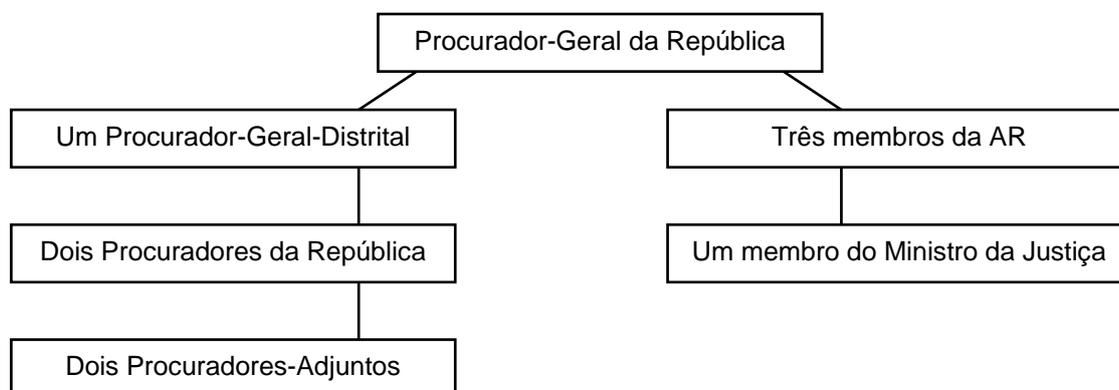


Ao CSMP aplicam-se, igualmente, as considerações dedicadas ao CSM e respeitantes às diferentes competências que exerce, sejam as de carácter genérico, organizacional e/ou disciplinar e de gestão de carreiras. O funcionamento deste órgão divide-se, também, por duas secções: o Plenário e a Secção Disciplinar (equivalentes ao Plenário e ao Conselho Permanente do CSM). A Secção Disciplinar é composta pelo Procurador-Geral da República, por um Procurador-Geral-Distrital, por dois procuradores da República, por dois procuradores-adjuntos, por três membros dos designados pela Assembleia da República e por um dos membros nomeados pelo Ministro da Justiça.

As reuniões ordinárias são de periodicidade bimensal, podendo ser extraordinárias sempre que convocadas pelo Procurador-Geral da República ou por um mínimo de sete membros. As reuniões destes dois órgãos ocorrem, frequentemente, no mesmo dia, sendo a Secção Disciplinar deslocada para uma fase posterior às reuniões do Plenário, facto que tem gerado bastantes adiamentos por falta de tempo. Actualmente, exerce funções a tempo inteiro apenas um Procurador da República destacado para assessorar o Presidente do CSMP, não fazendo parte deste órgão e, deste modo, não podendo por esse facto assistir às reuniões.

**Figura 11**

**Secção Disciplinar do Conselho Superior do Ministério Público**



Em relação ao CSM, verifica-se que o CSMP não tem uma estrutura de apoio ao seu funcionamento, socorrendo-se dos serviços da Procuradoria-Geral da República, que é o local onde funciona (o CSM, por seu lado, tem instalações próprias). Esta situação provoca uma ambiguidade notória no CSMP: por um lado, pode socorrer-se de meios acrescidos disponibilizados pela Procuradoria-Geral da República; por outro, pode ser um factor de limitação da autonomia e legitimidade, visto estar integrado num órgão mais vasto e complexo. O serviço de inspecções do CSMP funciona com magistrados recrutados entre procuradores-gerais-adjuntos ou procuradores da República, com mais de 15 anos serviço e com a última classificação de *Muito Bom*.

Os membros do CSMP passam a poder ser reeleitos uma só vez, por um novo período de três anos. Os vogais eleitos ou nomeados não magistrados ficam com o direito a auferir um vencimento correspondente ao cargo de origem, se público, ou ao de Director-Geral, caso optem por ficar a tempo inteiro (está prevista a possibilidade de haver dois magistrados a tempo inteiro, uma vez que os *laicos* têm recusado esse estatuto). O CSMP pode também agora emitir directivas em matéria de organização interna e de gestão de quadros. Consagra a lei, igualmente, o que já era uma prática do CSMP, a competência de emitir pareceres sobre a reforma da administração e da organização da justiça. No âmbito do funcionamento da Secção Disciplinar exige-se, agora, a presença dos membros designados, por forma a garantir uma maior

transparência nesta matéria tão sensível. O SMMP lamenta, contudo, que não se tenha avançado mais na dignificação deste órgão de gestão e de acção disciplinar dos magistrados do Ministério Público, em especial no que respeita à transparência e aos critérios de objectividade de algumas das suas funções, como os movimentos, transferências ou promoções.

Quanto às competências de âmbito disciplinar e de avaliação do desempenho profissional, o que se disse para o CSM aplica-se, *ipsis verbis*, ao CSMP. As mesmas ilações, no que concerne à questão dos assessores, é uma limitação à melhoria de funcionamento, embora o facto de haver magistrados a desempenhar estas funções já permita “aliviar” o volume de trabalho deste órgão.

Destaque-se, ainda, o facto de o PGR não estar sujeito à autoridade do CSMP e este ser essencialmente opinativo, salvo nas funções referentes ao exercício da acção disciplinar e à apreciação do mérito profissional dos magistrados, concentrando-se todos os restantes poderes de decisão no Procurador-Geral da República (carácter monocrático do Ministério Público). Deste modo, assegura-se que quem dirige o Ministério Público não classifica, nomeia ou sanciona os magistrados sobre os quais exerce um poder directivo, ainda que no estrito cumprimento da lei.

**Tabela 10**  
**Composição e Competências do CSM e CSMP**

<b>Composição / Competências</b>	<b>Conselho Superior da Magistratura</b>	<b>Conselho Superior do Ministério Público</b>
Presidente	-Presidente do STJ por inerência de funções.	-PGR por inerência de funções.
Magistrados	-Sete juizes, eleitos entre si pelo princípio da proporcionalidade	-Quatro procuradores-gerais-distritais; -Um Procurador-Geral-Adjunto eleito entre os seus pares; -Dois procuradores da República eleitos entre os seus pares; -Quatro procuradores-adjuntos eleitos entre os seus pares (um por cada distrito).
Não magistrados ou membros nomeados	-Dois membros designados pelo Presidente da República; -Sete membros designados pela Assembleia da República.	-Cinco membros eleitos pela Assembleia da República; -Dois membros nomeados pelo Ministro da Justiça.
Competências	a) nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer acção disciplinar (também sobre os funcionários judiciais);	a) nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer acção disciplinar, com excepção do PGR;
	b) emitir parecer sobre diplomas legais relativos à organização judicial e ao Estatuto dos Magistrados Judiciais;	b) aprovar o regulamento eleitoral do Conselho, aprovar o regulamento interno da PGR e proposta de orçamento;
	c) propor ao MJ providências legislativas;	c) deliberar e emitir directivas em matéria de organização interna e de gestão de quadros;
	d) elaborar o plano anual de inspecções;	d) propor ao PGR directrizes;
	e) ordenar inspecções, inquéritos e sindicâncias aos serviços judiciais;	d) propor ao MJ, por meio do PGR, providências legislativas;
	f) aprovar o regulamento eleitoral, aprovar o regulamento interno e propor o orçamento;	e) conhecer das reclamações previstas na lei;
	g) alterar a distribuição de processos nos tribunais com mais de um juízo;	f) propor o plano anual de inspecções e sugerir inspecções, sindicâncias e inquéritos.
	h) estabelecer prioridades no processamento de causas pendentes nos tribunais;	
	i) fixar o número e composição das secções do STJ e dos tribunais da Relação.	
Periodicidade de reuniões	-Uma vez por mês (ordinárias); -Sempre que convocadas pelo Presidente do CSM (extraordinárias).	-Dois meses (ordinárias); -Sempre que convocadas pelo PGR ou por sete membros do CSMP (extraordinárias).
Tipo de reuniões	-Plenário; -Conselho permanente.	-Plenário; -Secção disciplinar.
Tipo de penas aplicáveis EMJ e EMP	-Advertência; -Multa; -Transferência; -Suspensão de exercício; -Inactividade; -Aposentação compulsiva; -Demissão.	-Advertência; -Multa; -Transferência; -Suspensão de exercício; -Inactividade; -Aposentação compulsiva; -Demissão.

## CAPÍTULO 6

### OS CONSELHOS SUPERIORES: COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

Antes de passarmos à análise dos dados referentes à actividade desenvolvida pelos dois Conselhos Superiores, vamos comparar as formas de organização e competências de órgãos congéneres existentes nalguns países europeus. Vamos reportar-nos, em particular, aos sistemas de gestão e avaliação profissional, mas também às suas competências em geral, tendo em consideração a distinção proposta por Wim Voermans (1999) entre modelos de Conselhos Superiores existentes no sul e no norte da Europa. Entre os primeiros temos a França, Espanha, Itália e Portugal, e dos segundos a Suécia, a Irlanda e a Dinamarca. Existem ainda os casos da Holanda, com um modelo “indivisível”, e da Alemanha, com um modelo “disperso”. O caso belga está em vias de ser implementado, embora possa vir a situar-se numa posição intermédia. O surgimento dos Conselhos Superiores nestas duas zonas acontece em tempos diferentes. Enquanto nos países do norte ocorreu no período posterior à segunda guerra mundial, nos países do sul o seu advento é mais tardio, situando-se na década de setenta (Lopez Guerra, 1997: 22)<sup>70</sup>.

Os modelos implementados noutros países são, em grande medida, influenciados pelos existentes nos países referenciados, casos da Polónia, República Checa ou Hungria, entre outros. Visto que os modelos europeus

---

<sup>70</sup> Não esquecer que Portugal e Espanha viveram em regimes ditaduriais até meados da década de setenta. Os Conselhos Superiores existentes eram, desta forma, meros “prolongamentos” governativos.

fazem parte de um conjunto de países centrais, com maior tradição e desenvolvimento dos sistemas judiciais, é natural que os surgidos em países semi-periféricos, como a Costa Rica, o México, a Venezuela ou El Salvador, se baseiem em modelos já experimentados<sup>71</sup>.

Segundo Voermans, nos modelos do sul da Europa, os Conselhos Superiores são órgãos constitucionais cujas funções se limitam a garantir a independência judicial, face aos restantes poderes estatais, através da gestão de carreiras e do exercício da acção disciplinar. Os modelos existentes no norte da Europa, para além das funções primárias, têm, no geral, competências “(...) na área da administração (supervisão das administrações judiciais, morosidade, pendências, promoção da uniformidade legal, controlo de qualidade, etc.), gestão dos tribunais (infra-estruturas, informatização, recrutamento, formação, etc.) e, além disso, desempenham um papel importante nos orçamentos para os tribunais (envolvimento na elaboração dos orçamentos, distribuição e fixação, supervisão e controlo dos gastos, etc.)” (cf. 1999: 10).

A comparação proposta tem como pano de fundo o modelo português que, desde logo, apresenta a particularidade de possuir dois Conselhos Superiores, um para os juízes, outro para os magistrados do Ministério Público. Esta particularidade reforça-se com a existência do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, situação absolutamente inédita nos países mencionados, bem como em qualquer outro país por nós estudado<sup>72</sup>. “Em suma, em Portugal, (...) existem três conselhos superiores competentes em matéria judicial. E, se apenas um certo conservadorismo mantém a separação entre os dois [referentes aos juízes], já a autonomia do Conselho Superior do Ministério Público parece justificar-se” (Miranda, 1999a: 258).

---

<sup>71</sup> Em relação aos factores que influenciam a adopção de determinados modelos de organização judicial pelos países periféricos e semi-periféricos, ver Santos (1999b), onde se realça o papel das agências internacionais na globalização da justiça e do direito. Ao analisar um estudo comparativo feito no México, apercebemo-nos, igualmente, das semelhanças existentes entre vários países e sistemas jurídicos (Fix-Zamudio e Fix-Fierro, 1996).

<sup>72</sup> Com a excepção da França, como veremos, de onde se poderá ter importado este modelo.

A nossa análise começa pelos países integrados no modelo do sul da Europa, apresentando depois os do norte da Europa e, por fim, os modelos que não se enquadram em nenhum dos anteriores. A notar, antes de prosseguir, que qualquer um dos modelos (sul ou norte da Europa) abarca diferentes versões.

## **1. O sul da Europa**

Uma vez que as características do modelo adoptado em Portugal serão adiante largamente estudadas, apresentamos aqui apenas, de forma sumária, outras aplicações em países com uma cultura legal e judiciária semelhante (Feest e Blakenburg, 1997; Blakenburg, 1999). O modelo preconizado nestes países tem, pelo menos, em comum “(...) o facto de terem sido instituídos ou no imediato pós-guerra ou na sequência de processos de ruptura que se seguiram à queda de regimes autocráticos” (Rodrigues, 1999a: 229). Este processo representa, assim, um reajustar dos poderes estatais em países onde os sistemas democráticos se vão implantado com maior amplitude e profundidade. A França e a Itália no pós-1945 e Portugal e Espanha em meados da década de setenta.

Não obstante se verificarem algumas similitudes ao nível das funções, nomeadamente pela limitação das competências à nomeação, colocação, progressão, avaliação e exercício da acção disciplinar, existem algumas diferenças significativas que merecem ser realçadas. Segundo Lopez Guerra (1997: 25), os países do sul possuem três características comuns: 1) os Conselhos não se integram no sistema dos tribunais nem funcionam como instância judicial; 2) as suas decisões são passíveis de recurso jurisdicional; 3) e a assunção de um certo perfil político, pelo teor das matérias da sua competência.

Destaque-se, ainda, o facto destes exemplos indicarem uma situação contraditória, quando comparados com os países inseridos no modelo setentrional: por um lado, garante-se a independência dos Conselhos Superiores, funcionando estes quase como órgãos corporativos (maioria de

magistrados nas suas composições); por outro lado, o exercício dessa independência encontra-se limitado pela falta de competências no âmbito da execução das políticas de justiça (gestão dos tribunais, infra-estruturas, recrutamento, gestão financeira dos tribunais, etc.) e confinado ao estrito cumprimento das suas funções judiciais. Ora, como se sabe, muitas vezes o desempenho dos magistrados é limitado pela falta dos meios necessários, seja ao nível dos locais de trabalho e do frequente excesso de processos, seja ao nível do funcionamento dos serviços de apoio essenciais à resolução dos casos.

Os Conselhos Superiores são vistos, aqui, como garantias da independência judicial face aos restantes poderes estatais. Tais garantias residem no facto de os poderes de avaliação e de acção disciplinar recaírem sobre um órgão controlado, na sua maioria, por magistrados. No entanto, como veremos, as dificuldades surgem quando se pretende encontrar um modelo eficaz e equilibrado, capaz de garantir, por um lado, a independência dos magistrados e, por outro, o pluralismo necessário e um funcionamento transparente e responsável, sem excessivos comportamentos corporativos. A exposição dos modelos, sempre que disponhamos de informação suficiente, é antecedida por uma breve descrição da organização judiciária existente em cada país, de modo a se compreenderem melhor a natureza e as competências de cada Conselho Superior.

### **1.1. O caso espanhol – Consejo General del Poder Judicial**

A Lei Orgânica do Poder Judicial em Espanha, por imperativo Constitucional, define a composição, funcionamento e organização dos julgados (*juzgados*) e dos tribunais, o estatuto jurídico dos Juízes e Magistrados de carreira e de outro pessoal ao serviço da Administração da Justiça, bem como o estatuto dos membros do Conselho Geral do Poder Judicial e as suas funções,

designadamente em matéria de nomeação, de inspecção e de regime disciplinar<sup>73</sup>.

O Governo, através do Ministério da Justiça, assegura os meios necessários ao funcionamento dos tribunais. Para o efeito, o *Consejo General del Poder Judicial* (CGPJ) remete ao Governo, anualmente, uma relação detalhada das necessidades que estima existirem. As competências do Ministério da Justiça, nesta matéria, são, em alguns casos, delegadas nas Comunidades Autónomas.

O Poder Judicial é regulado pela Lei Orgânica n.º 6/1985, de 1 de Julho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 5/1997, de 4 de Dezembro e 6/1998, de 13 de Julho. De acordo com a exposição de motivos daquela primeira Lei, as normas que então regulavam o Poder Judicial não preenchiam as exigências actuais do Estado Social e Democrático de Direito para o qual a sociedade espanhola tinha transitado. Para que se pudessem cumprir as novas exigências constitucionais de liberdade e de igualdade, de acesso e de participação dos cidadãos, mostrou-se necessário um “*poder judicial adaptado a uma sociedade predominantemente industrial e urbana, tendo em atenção as mudanças produzidas na distribuição territorial da população, na divisão social do trabalho e nas concepções éticas dos cidadãos*” (Cfr. Exposição de Motivos da Lei Orgânica n.º 6/1985, de 1 de Julho).

Após a queda do regime franquista, com a restauração do regime democrático em 1976, foi aprovada a Constituição de 1978 onde se concretizou o *Consejo General del Poder Judicial* (Lei Orgânica de 1980). Este órgão veio substituir e ampliar o anterior *Consejo Judiciário* que existia desde 1917 (Lopez Guerra, 1999: 184). As suas competências são definidas no artigo 122.º da Constituição (Lopez Guerra, 1997), sob inspiração do modelo italiano e relacionam-se com as nomeações, promoções, inspecções e regime disciplinar

---

<sup>73</sup> Em Espanha o Ministério Público (*Fiscalía del Estado*) não é considerado uma magistratura. Deste, modo o *Consejo General del Poder Judicial* exerce, essencialmente, as suas competências sobre os juízes ou magistrados (juízes de categorias superiores). Em certos casos, o CGPJ pode exercer competências sobre os agentes do Ministério Público (*fiscales*). Contudo, vamos cingir-nos ao seu papel no âmbito dos juízes.

dos juizes<sup>74</sup>, limitando-se assim a funções de gestão dos quadros dos juizes, nos seus variados aspectos.

Sendo um órgão constitucional, o CGPJ pode apenas elaborar regulamentos em matérias de pessoal, organização e funcionamento, bem como de teor complementar e secundário, isto é, respeitantes à organização de órgãos judiciais, à carreira judicial e aos órgãos de governo dos tribunais. Mesmo assim, com mais competências que os restantes Conselhos Superiores do sul da Europa, pelo menos nos aspectos aqui referidos.

A sua composição é de 21 membros com a particularidade de o seu Presidente ser, igualmente, Presidente do Tribunal Supremo de Justiça. Os restantes vinte membros do Conselho Superior espanhol são eleitos pelo Parlamento e pelo Senado, sendo que doze são juizes das várias categorias e oito são juristas de mérito reconhecido (mais de quinze anos de carreira). Todos os membros exercem funções em regime de dedicação exclusiva durante os seus mandatos. Destes, seis juizes e quatro juristas são eleitos pelo Senado e igual número pelo Parlamento, sempre por uma maioria de 3/5<sup>75</sup>. Esta forma de designação introduzida com a Lei Orgânica do Poder Judicial de 1985, por iniciativa do PSOE, levantou bastantes celeumas e conflitos constitucionais, visto que poderia levar a uma politização do órgão, através da reprodução, no seu seio, dos equilíbrios partidários. Esta politização tem vindo a denunciar-se, de tempos a tempos, em especial quando surgem casos importantes envolvendo políticos, magistrados ou empresários<sup>76</sup>.

Uma outra diferença face aos Conselhos Superiores portugueses, é que compete ao CGPJ a gestão da *Escuela Judicial*, sediada em Barcelona, onde são formados os futuros juizes. Junto do mesmo órgão funcionam igualmente

---

<sup>74</sup> Em Espanha o Ministério Público (Fiscalía del Estado) não é considerado uma magistratura. Deste, modo o Consejo General del Poder Judicial exerce, essencialmente, as suas competências sobre os juizes ou magistrados (juizes de categorias superiores). Em certos casos, o CGPJ pode exercer competências sobre os agentes do Ministério Público (fiscales). Contudo, vamos cingir-nos ao seu papel no âmbito dos juizes.

<sup>75</sup> A Lei Orgânica de 1980 estabelecia que os magistrados eram eleitos de entre as respectivas categorias (Rodrigues, 1999a: 229).

alguns serviços técnicos, como sejam o Centro de Documentação Judicial e a publicação oficial das colectâneas de jurisprudência, bem como várias comissões especializadas em vários assuntos: comissão internacional, comissão de gestão e de organização judicial, comissão de orçamento e comissão de estudos e de relatórios<sup>77</sup>.

A estrutura do CGPJ integra os seguintes órgãos: Presidente, Vice Presidente, Pleno, Comissão Permanente, Comissão Disciplinar e Comissão de Qualificação. A lei prevê, ainda, a possibilidade de serem estabelecidas outras comissões e regulamenta o funcionamento de vários órgãos técnicos. Salvo o Presidente, que pode ser reeleito uma vez, todos os outros membros são eleitos apenas para um período de cinco anos. Os serviços de inspecção (Clèries Nerín, 1999) constituem um órgão técnico dentro do CGPJ e dividem-se por unidades territoriais compostas, cada uma, por um inspector e por um secretário de inspecção. Segundo os dados referidos por Arnaldo Alcubilla (1999: 199-200), entre 1995 e 1997, foram abertos 113 inquéritos disciplinares, tendo sido concluídos 104, dos quais 55 terminaram sem sanção e 49 com sanções<sup>78</sup>. Estes valores, segundo refere, têm vindo a aumentar nos últimos anos.

Verificamos, assim, que embora o CGPJ seja um órgão mais polémico e exposto publicamente, o exercício das suas funções é bastante idêntico ao dos Conselhos Superiores portugueses, mas com maiores competências, em especial no que respeita ao recrutamento e formação de juizes. Contudo, visto que os seus membros exercem funções a tempo inteiro e em regime de exclusividade, a capacidade para levar avante um maior número de actividades é naturalmente maior, facto que se comprova pela existência das várias

---

<sup>76</sup> Sobre o desenrolar desta polémica em Espanha, veja-se, por exemplo, Lopez Guerra (1997) ou Ibañez (1996).

<sup>77</sup> Em 1996 foi criada uma Comissão, por iniciativa do CGPJ, para a Elaboração do Livro Branco da Justiça, publicado em 1997, fazendo não só um diagnóstico do sistema judicial no seu todo, mas também propondo medidas para alterar as deficiências detectadas.

<sup>78</sup> As sanções dividiram-se entre 13 suspensões de funções, 25 multas pecuniárias e 11 advertências consoante as faltas eram consideradas, nomeadamente, muito graves, graves ou ligeiras.

comissões. Um outro factor importante é a existência de serviços de apoio administrativo que facilitam o seu funcionamento.

## **1.2. O caso francês – Conseil Supérieur de la Magistrature**

A consagração constitucional do *Conseil Supérieur de la Magistrature* (CSM) data de 1946, com origem em 1883, tendo sido reformulada em 1958, em especial no que respeita à composição<sup>79</sup>. O CSM, seguindo a tradição republicana, mantém como Presidente o próprio Presidente da República e como Vice-Presidente o Ministro da Justiça (também designado de *Garde des Sceaux*). Desta forma, não é por acaso que a Constituição refere Autoridade Judicial e não Poder Judicial. Não obstante, tal não significa que a justiça não seja, actualmente, independente. Acontece que há uma maior interdependência entre os órgãos políticos e judiciários, verificável pela existência de vários órgãos superiores (excluindo os tribunais judiciais e administrativos), com diferentes funções de controlo político e judicial, compostos por magistrados e por outros membros designados, como sejam o *Haute Cour de Justice*, o *Cour de Justice de la République*, para além do *Conseil Constitutionnel*. A instituição do CSM veio romper com o sistema de nomeação de juizes pelo Ministro da Justiça que “(...) tinha acabado por fazer dos magistrados «servidores do poder executivo», tirando, por esta forma, todo o prestígio à justiça” (Rodrigues, 1999a: 224)

O Ministério Público (*Parquet*), como já referimos, é uma magistratura distinta da judicial, ainda que regida pelo mesmo estatuto, encontrando-se sob a direcção do Ministro da Justiça no que concerne à aplicação do princípio da oportunidade. Contudo, tal facto não implicou a existência de mais que um Conselho Superior.

As competências do CSM têm-se mantido relativamente estáveis e reduzem-se à gestão das carreiras, bem como ao exercício da acção disciplinar, para além

---

<sup>79</sup> Existe, ainda, um Conselho Superior dos Tribunais Administrativos que trata dos assuntos relativos a estes tribunais e aos magistrados a aí exercerem, mas não nos iremos referir a este órgão, à imagem do que faremos para Portugal.

de funções consultivas. As restantes competências estão dependentes do Ministério da Justiça, embora exista uma política de descentralização, no âmbito orçamental, bastante grande, delegada nas *Cours d'Appel* (que gerem os tribunais de nível inferior). Todavia, somente a gestão das carreiras (promoções, colocações, nomeações e consulta de nomeações) é suficiente, por si só, para gerar grandes controvérsias, como se comprovou pela tentativa de alteração da composição do CSM.

Apenas com a reforma constitucional de 1993 a composição do CSM passou a deter uma maioria de magistrados. Para além do Presidente da República e do Ministro da Justiça, existem seis juizes e seis magistrados do Ministério Público, eleitos entre os seus pares, um jurista designado pelo Presidente do Senado, outro designado pelo Presidente da Assembleia Nacional, um outro designado pelo Conselho de Estado e outro jurista ainda designado pelo Tribunal de Contas. Num total de 18 membros, 12 são magistrados<sup>80</sup>. Os mandatos dos membros são de quatro anos, não renováveis (Gicquel, 1999: 206).

Existe uma divisão interna que se relaciona com as duas magistraturas: de um lado temos a *formation du siége*, relativa a matérias dos juizes, e do outro a *formation du parquet*, relativo a matérias do Ministério Público (Voermans, 1999: 47). Estes órgãos são compostos pelo Presidente, pelo Vice-Presidente, pelos quatro membros designados politicamente, por cinco membros da magistratura respectiva e por um membro da outra magistratura (Rodrigues, 1999a: 226). Também a *École Nationale de Magistrature* se encontra sob a alçada do CSM, sendo o órgão encarregado de efectuar a formação dos futuros magistrados<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> O projecto de revisão constitucional apresentado em Janeiro de 2000 pela Ministra da Justiça Elisabeth Guignou, propunha uma nova composição de 21 membros, excluindo o Presidente da República e o Ministro da justiça, 11 não seriam magistrados. Este projecto, mesmo noutras questões, gerou bastante polémica, não tendo sido conseguido o necessário consenso para poder ir avante. A proposta resultou igualmente de uma comissão de reforma, presidida pelo Presidente Jacques Chirac, que terminou os seus trabalhos em 1997. Ver também Federico (1998: 187).

<sup>81</sup> Os magistrados para os tribunais administrativos são formados na *École Nationale de l'Administration*.

Embora o sistema de nomeações de magistrados seja polémico, é considerado relativamente transparente, uma vez que é bastante divulgado pelo Ministério da Justiça, dependendo da decisão do CSM. Exceptuam-se as nomeações dos 35 procuradores-gerais junto das *Cours d'Appel* e do Procurador-Geral junto da *Cour de Cassation* (Pech, 1999: 210), função do Conselho de Ministros, após proposta do Ministro da Justiça.

Em relação à organização do CSM, quando se trata de matéria disciplinar, o Presidente da *Cour de Cassation* e o Procurador-Geral junto do mesmo tribunal assumem os lugares do Presidente da República e do Ministro da Justiça, deixando a matéria nas mãos dos magistrados, uma vez que os restantes membros *laicos* não participam na mesma. Desde que o Ministro da Justiça deixou de ter iniciativa no âmbito disciplinar (depois de 1993), o número de acções parece, segundo Pech (1999: 225), ter diminuído. Entre 1994 e 1998 houve 28 inquéritos disciplinares a juízes (num universo de mais de 4500 juízes) e 16 a magistrados do Ministério Público (em mais de 1400). Salvo 5 inquéritos em curso, todos os restantes deram lugar a sanções da mais variada ordem. Não é aqui contabilizado o número de inquéritos entretanto arquivados.

Existem diferentes tipos de reuniões consoante os assuntos a abordar, muitas delas não requerendo a participação do Presidente da República nem do Ministro da Justiça. Segundo os dados fornecidos por Pech (1999: 230), entre 1994 e 1998 houve cerca de 500 reuniões, sendo que apenas 14 foram presididas pelo Presidente da República e 53 pelo Ministro da Justiça. As restantes reuniões dividiram-se entre a *formation du siège*, a *formation du parquet*, as reuniões plenárias, as reuniões disciplinares dos juízes e as reuniões disciplinares do Ministério Público.

Quer este modelo, quer o anterior a 1993, foram bastante criticados, não sendo ainda satisfatória a solução encontrada. Também a reforma proposta sofreu alguns revezes, não indo além do Parlamento. O debate tem sido intenso, uma vez que o tema da independência da justiça se mantém bastante actual, gerando polémicas e clivagens, em particular com a prevalência do princípio da oportunidade, entretanto algo mitigado com a obrigatoriedade de o Ministro da

Justiça justificar as suas opções por escrito. Uma coisa é certa: o debate sobre a justiça continua actualmente, de forma viva e dura, mas com a participação de todos os actores, judiciais ou políticos.

### **1.3. O caso italiano – Consiglio Superiore della Magistratura**

O sistema judiciário italiano, no quadro dos princípios da Constituição da República de 1948, caracteriza-se pelo reconhecimento do poder judicial como um poder autónomo e independente de qualquer outro poder; pela atribuição das funções administrativas ao Conselho Superior da Magistratura (CSM), no que diz respeito ao exercício da jurisdição e à carreira dos magistrados; pela exclusão de qualquer hierarquia burocrática entre os magistrados; por o juiz só se submeter à autoridade da lei; e por o Ministro da Justiça ter competência para impulsionar processos disciplinares (cabendo, todavia, ao Conselho Superior da Magistratura a competência de decidir sobre aqueles processos) e ter a responsabilidade sobre a organização e o funcionamento dos serviços judiciais.

O estatuto da magistratura rege-se por leis anteriores à Constituição, uma vez que a tentativa de uma possível reforma ainda não se concretizou, sendo as mais importantes, a lei de 1946 sobre as garantias da magistratura e o decreto real de 1941, ambas várias vezes alteradas. Aliás, o actual estatuto resulta de um conjunto de fontes diversas, incluindo a jurisprudência e as deliberações do Conselho Superior da Magistratura.

O CSM, instaurado em 1948, foi o primeiro a funcionar nestes termos, na Europa (Voermans, 1999: 57). A Constituição de 1947 foi "(...) a primeira e a mais explícita manifestação constitucional da ideia de governo próprio" (Rodrigues, 1999a: 226). Este modelo tem, ainda, a particularidade de conter um conceito amplo de *magistratura*, segundo Cunha Rodrigues (1999a: 226), distinguindo-se os magistrados judiciais ou do Ministério Público apenas pela tarefas que desempenham. O CSM é o órgão encarregado de recrutar, nomear, colocar e promover os magistrados, bem como de exercer a acção

disciplinar (artigo 105.º da Constituição). Como nos Conselhos já examinados, também o recrutamento e a formação dependem deste órgão. Visto que apenas existe uma magistratura em Itália, o Conselho Superior assegura a gestão dos magistrados a exercerem funções judiciais e no âmbito do Ministério Público (Pizzorusso, 1999: 250).

Cabe ao Ministério da Justiça assegurar a execução da política de justiça em questões de orçamento, de infra-estruturas, de serviços de apoio, etc. No entanto, até há poucos anos, os ministros da Justiça começavam a desresponsabilizar-se do funcionamento da justiça, para garantir a sua independência. Mais recentemente, passou a haver uma maior intervenção governativa, não, é claro, nas funções jurisdicionais, mas sim nas áreas que ajudam a aumentar a eficácia e o bom funcionamento da justiça, seja reorganizando o sistema ou melhorando os serviços de apoio à justiça. O CSM, na verdade, depende financeira e administrativamente do Ministério da Justiça, facto que tem gerado alguns conflitos e tensões.

Funciona, ainda, no Ministério da Justiça, um sistema de inspecção judicial encarregado de recolher informação sobre o funcionamento dos tribunais e dos respectivos magistrados, colectiva e individualmente. Estas inspecções, normalmente cometidas exclusivamente aos próprios Conselhos, podem ser desencadeadas por denúncias ou por queixas, sendo no geral efectuadas de três em três anos. Existe um projecto para dotar o Conselho Superior com estas funções de avaliação, a realizar de quatro em quatro anos.

A composição actual do CSM inclui 33 membros, com a seguinte proveniência: o Presidente da República, que exerce a presidência, o Presidente do Supremo Tribunal, o Procurador-Geral junto do Supremo Tribunal, vinte magistrados eleitos entre si através da *Associazione Nazionale Magistrati*<sup>82</sup> e dez juristas, com mais de 15 anos de experiência, designados pelo Parlamento por maioria

---

<sup>82</sup> Esta associação integra cerca de 90 a 95% dos magistrados italianos, estando encarregada de organizar as listas candidatas ao CSM. No seu interior existem diferentes correntes, sendo actualmente quatro. Para votar nas listas não é obrigatório fazer parte da associação, mas dificilmente uma lista pode ser apresentada fora deste círculo.

qualificada<sup>83</sup>. O Vice-Presidente é eleito no CSM entre os membros *laicos*. Com excepção dos primeiros três membros, todos os restantes membros cumprem mandatos de quatro anos não renováveis. Esta mudança obrigatória origina, tal como nos outros países, sentimentos opostos: 1) os que denunciam descontinuidades no funcionamento do CSM, que demoram a ser retomadas pelos novos membros; 2) os que consideram abrir-se, assim, espaço para o aparecimento de novas ideias e projectos, visto que o “básico” do trabalho não implica grandes complicações; 3) e, ainda, os que vêem neste modelo um grau de corporativismo elevado<sup>84</sup>.

O CSM está subdividido em comissões, segundo os assuntos a tratar, os quais podem ainda ser submetidos à Assembleia Plenária, conforme a sua importância. Segundo Zagrebelsky (1999: 251 e ss.), resumidamente, as comissões encontram-se divididas do seguinte modo: avaliação das queixas particulares e de relatórios provenientes dos serviços judiciais sobre magistrados; cessação da actividade, incompatibilidades e autorizações ao exercício de funções extra-judiciais; mudança de funções do judicial para o Ministério Público e vice-versa, colocação de auditores de justiça e afectação de magistrados ao Ministério da Justiça; avaliação dos magistrados para efeitos de progressão ou de promoção<sup>85</sup>; afectação aos cargos de direcção nos serviços dos juizes e do Ministério Público; elaboração de pareceres sobre as propostas de leis de organização judiciária e de administração da justiça; exame dos relatórios dos serviços judiciais, no que respeita ao seu desempenho, organização (critérios de trabalho e métodos) e afectação de pessoal (magistrados e funcionários); nomeações e revogações dos

---

<sup>83</sup> O papel desempenhado pelo Presidente da República é meramente simbólico. Não obstante, quando o Presidente Cossiga assumiu os seus poderes em 1991, originou uma resignação colectiva de todos os magistrados do CSM, bloqueando as suas actividades. Só a intervenção do Presidente do Parlamento permitiu chegar a um consenso, com a retirada do pedido de resignação (Voermans, 1999: 58).

<sup>84</sup> A este propósito, Federico (1998: 186) refere que, embora a lei estabeleça que as promoções devem ter por base o mérito, o Conselho tem feito uma interpretação distinta, optando por promover, essencialmente, a antiguidade.

<sup>85</sup> Os mecanismos de avaliação existentes são criticados por Zagrebelsky, por não serem aprofundados, personalizados e passíveis de comparações, o que leva a que sejam tendencialmente elogiosos.

magistrados honorários, ou seja, dos juizes de paz, dos vice-juizes na primeira instância, dos vice-procuradores na primeira instância, dos peritos junto dos tribunais de execução de penas, etc.; e organização dos estágios de formação dos auditores de justiça, bem como dos processos de formação permanente dos magistrados. Quando à matéria disciplinar, existe uma secção especializada, composta por nove membros eleitos internamente e presidida pelo Vice-Presidente do CSM, que analisa as acções disciplinares propostas pelo Ministro da Justiça ou pelo Procurador-Geral junto do Supremo Tribunal.

Embora existam situações de funcionamento menos eficiente, os responsáveis judiciais e políticos consideram que esse é o preço a pagar pela manutenção de um alto grau de independência dos magistrados. Também não existe grande afã por parte dos magistrados para deterem maiores responsabilidades e competências a nível orçamental ou de gestão dos tribunais, deixando estas funções no Ministério da Justiça, de forma centralizada. No entanto, existe alguma discussão sobre a melhoria do funcionamento da justiça, inclusive com a apresentação de propostas de alteração da Constituição. Uma dessas propostas consistia em criar um Conselho Superior para os tribunais administrativos, à imagem do que existe em Portugal e em França, projecto este que foi reprovado no Parlamento, apesar de sugerido por uma comissão criada por este órgão político. Mais recentemente, os projectos de alteração legislativa, desenvolvidos pelo actual Governo, têm gerado uma grande discussão pública por serem vistos como atentatórios à independência do poder judicial e por procurarem servir interesses pessoais.

## **2. O norte da Europa**

O modelo setentrional aponta para um maior leque de competências dos Conselhos Superiores em relação aos países do sul da Europa, designadamente em questões orçamentais, administrativas, de recrutamento, de formação e, mesmo em determinadas situações, ao nível legislativo. No entanto, embora se verifique um grande acréscimo de competências, a maioria dos membros é igualmente composta por magistrados. Contudo, o facto das

competências serem muito mais alargadas implica que estes Conselhos Superiores sejam muito mais abertos e transparentes face aos seus congéneres do sul. Esta situação deve-se, essencialmente, ao facto de estes órgãos terem de justificar todas as suas opções perante os vários órgãos políticos, assim como a circunstância de a sua composição ser heterogénea, compreendendo, entre outros, magistrados, deputados, sindicalistas, juristas e gestores.

Uma outra diferença, face aos modelos analisados anteriormente, verifica-se no campo das garantias da independência dos tribunais e dos magistrados. Enquanto os países do sul vêem nos Conselhos Superiores uma forma de assegurarem essa independência, os países do norte consideram que a independência encontra-se garantida, quer nas leis e estatutos que regem o sistema judicial, quer através de uma administração da justiça autónoma e independente do Governo. Deste modo, o funcionamento autónomo destes Conselhos Superiores nas áreas de administração da justiça e de gestão dos tribunais permite desvalorizar, em parte, as competências no âmbito da avaliação e de acção disciplinar, visto que são indirectamente consideradas. A elaboração de relatórios sobre o desempenho dos tribunais, avaliando os pontos positivos e negativos, permite efectuar um controlo rigoroso, que inclui, naturalmente, o desempenho dos magistrados. Além disso, os mecanismos de fiscalização por parte de outros órgãos, bem como a publicitação e a discussão pública dos relatórios, funcionam como elementos dissuasores e pedagógicos de grande eficácia.

Ao contrário, nos países do sul, o desempenho dos magistrados e o exercício das acções disciplinares mantêm-se bastante distantes do conhecimento e da discussão pública, para além de não existir uma fiscalização eficaz sobre a acção dos próprios Conselhos Superiores. Os países do norte, pelas características de funcionamento destes órgãos, possuem uma natureza muito mais transparente e responsável.

## **2.1. O caso sueco – Domstolsverket**

A independência do sistema judicial sueco encontra fundamento em vários artigos da Constituição, para além das garantias asseguradas pela organização judicial e pela forma como a administração da justiça é exercida. A organização do sistema judicial insere-se na sua tradição administrativa, que privilegia formas de governo descentralizadas a nível de competências e de âmbito territorial. Desta forma, é normal a atribuição de competências administrativas a órgãos independentes encarregados de implementar, neste caso, a política de justiça. Os ministérios são, segundo este modelo, bastante pequenos, contendo uma média de 120-150 funcionários. Sendo assim, a independência da justiça confunde-se muitas vezes com a própria independência do Conselho Judiciário, reforçando-se mutuamente.

A Suécia está dividida em 21 províncias ou regiões administrativas, sendo cada uma composta por vários municípios (Council of Europe, 2000). A independência da justiça é garantida pela Constituição, não sendo permitida a interferência de qualquer entidade ou poder público na aplicação da lei pelos tribunais. Existem juízes permanentes, assessores e assistentes. Nos tribunais de primeira instância e nos tribunais de recurso podem exercer funções juízes leigos, eleitos pelos conselhos municipais ou pelos conselhos regionais. Não existe um Tribunal Constitucional, sendo os tribunais comuns competentes para decidir sobre os diferendos constitucionais.

Os membros deste Conselho, assim como os restantes órgãos administrativos independentes existentes na Suécia, são nomeados pelo Governo (Voermans, 1999: 14-15). Os mecanismos de controlo são vários e efectuados por diversas entidades, para além da publicidade obrigatória dos relatórios anuais e dos resultados de diferentes auditorias específicas. Deste jeito, as competências que o Conselho exerce, em substituição do Ministério da Justiça, são bastante alargadas e de grande responsabilidade, salvo indicações gerais de políticas a seguir (no geral, respeitantes a afectação de recursos),. De tal modo que, quando existe uma crise, a responsabilidade política não recai sob o Ministro mas sim sob a administração do Conselho. Este órgão funciona assim como intermediário entre o Ministério da Justiça e os tribunais, nas funções que se

referem à administração e política de justiça, elaboração de orçamento e apoio aos tribunais, para além da formação e treino de profissionais. No entanto, convém realçar que também os tribunais são bastante autónomos na sua gestão em termos orçamentais e de recursos materiais.

Os membros do Conselho Judiciário, assim como os restantes órgãos administrativos independentes existentes na Suécia, são nomeados pelo Governo (Voermans, 1999: 14-15). Os mecanismos de controlo são vários e efectuados por diversas entidades, para além da publicidade obrigatória dos relatórios anuais e dos resultados de diferentes auditorias específicas. Desta forma, as competências que o Conselho exerce, em substituição do Ministério da Justiça, são bastante alargadas e de grande responsabilidade, salvo indicações gerais de políticas a seguir (no geral, respeitantes a afectação de recursos). De tal modo que, quando existe uma crise, a responsabilidade política não recai sob o Ministro, mas sim sob a administração do Conselho. Este órgão funciona, assim, como intermediário entre o Ministério da Justiça e os tribunais, nas funções que se referem à administração e à política de justiça, elaboração de orçamento e do apoio aos tribunais, para além da formação e do treino de profissionais. No entanto, convém realçar que também os tribunais são bastante autónomos na sua gestão em termos orçamentais e de recursos materiais.

O Conselho Judiciário existe desde 1975 e é composto por seis juizes, dois membros do Parlamento, dois representantes sindicais e um Director-Geral (o último tinha sido juiz antes de assumir estas funções). Evidentemente, um órgão com estas competências tem um quadro bastante amplo, estando dividido em várias directorias, consoante os assuntos. Como o sistema de orçamentação é complexo, devido aos vários níveis de autonomia, o orçamento é elaborado e negociado para períodos de três anos, baseando-se nos relatórios anuais anteriores e com a fundamentação das despesas bastante explicitada, por forma a ser futuramente fiscalizado. Uma vez atribuídas ao Conselho as receitas orçamentais, estas são distribuídas pelos tribunais e pelos restantes serviços complementares. O sistema permite um elevado grau

de autonomia e de flexibilidade, mas também aumenta os níveis de responsabilidade dos vários intervenientes.

Embora este órgão seja também alvo de críticas, quanto a alguns critérios de distribuição de fundos (Voermans, 1999: 21), a sua possível abolição, proposta pelo Governo liberal-conservador em 1993, foi vivamente contestada pelos juízes, considerando-se que tal desiderato iria colocar em risco a sua independência.

O Conselho não tem competências em matéria disciplinar. Por outro lado, de acordo com o sistema vigente, a nomeação de juízes é temporária, numa fase inicial, sendo a responsabilidade de um comité especializado, composto maioritariamente por juízes. A nomeação definitiva é decidida posteriormente. Apenas podem ser demitidos de acordo com o "*Instrument of Government*", que é uma das quatro leis fundamentais que integram a Constituição. Um mecanismo de controlo, que funciona por efeito dissuasor, consiste no facto de os relatórios e estatísticas, referentes ao funcionamento dos tribunais e ao desempenho dos magistrados, serem tornados públicos anualmente. E ninguém gosta de ver exposto num tribunal uma classificação negativa ou de receber comentários menos positivos.

## **2.2. O caso irlandês – Courts Service**

O sistema judicial britânico foi, desde sempre, a grande influência na construção do modelo irlandês. Contudo, a Irlanda passou recentemente por um período de reformas judiciais, nomeadamente através da criação em 1998 do *Courts Service*. Este facto veio afastar ligeiramente o modelo irlandês do britânico, aproximando-o dos modelos existentes nos países do norte da Europa, especialmente no tocante às formas de administração da justiça. A demonstração desta situação encontra-se nas características do novo órgão criado, feito à imagem do Conselho Judiciário sueco.

A organização judiciária actual não se alterou muito desde a sua grande transformação, que ocorreu com a aprovação da Constituição de 1924. Estão

previstos tribunais de primeira instância e o Supremo Tribunal de Justiça, como tribunal de recurso. Os tribunais de primeira instância, por sua vez, compreendem os Tribunais de Círculo e os Tribunais Distritais. Os juízes exercem as suas funções de modo completamente independente, não podendo ser demitidos a não ser por incapacidade ou por desrespeito pelo Estado, no seguimento de um processo de investigação e de resoluções aprovadas pelos dois níveis parlamentares.

Antes da implementação do *Courts Service Act*, de 1998, o Ministério da Justiça detinha a totalidade das competências no que respeita à administração da justiça. Esta situação gerava diferentes tipos de insatisfação, desde os que consideravam este modelo como bastante ineficiente ao nível administrativo, aos que alegavam ser uma forma de diminuir a independência do sistema judicial, por via do controlo dos recursos materiais e financeiros. Esta insatisfação, apurada pela *Comissão Denham* (em relatório publicado em 1996), encarregada de fazer uma avaliação do funcionamento do sistema judicial e das suas formas de administração, levou ao início de um processo de reformas que veio a culminar na criação do *Courts Service*, entre outras medidas adoptadas (Voermans, 1999: 25).

A falta de uma estrutura de administração da justiça que permitisse uma maior responsabilização, através da introdução de mecanismos capazes de garantir uma melhor coordenação e gestão dos recursos, segundo a *Comissão Denham*, foi fundamental para a decisão de criar o *Courts Service*. A constatação da incapacidade de actuação por parte do Ministério da Justiça levou, então, à necessidade de uma alternativa. E não foi por acaso que os problemas detectados se encaixavam perfeitamente nas competências que o Conselho Judiciário sueco detém. Deste forma, o modelo sueco foi praticamente transposto para o sistema irlandês, nas competências e no modo de actuação. A transferência de competências para o *Courts Service* possibilita, igualmente, uma descentralização da gestão dos tribunais e uma maior responsabilização dos actores envolvidos nas várias fases do processo de administração da justiça.

A fiscalização comporta vários níveis, como na Suécia. Começa no Ministro da Justiça, a quem deve ser dada toda a informação necessária, e vai, ainda, à Procuradoria-Geral ou ao Parlamento, órgãos que são necessariamente consultados, em especial nas questões orçamentais. Neste âmbito, o *Courts Service* deve elaborar, em colaboração com o Ministro da Justiça, último responsável pela política de justiça, um plano de actividades para um período de três anos, de modo a girar-se uma estratégia coerente a médio e a longo prazo. Todos os anos, o *Courts Service* deve redigir um relatório com a informação relativa às suas actividades e à execução de orçamento, bem como as respectivas justificações. Este relatório é entregue ao Ministro da Justiça e, posteriormente, ao Parlamento para ser analisado e avaliado.

A composição do Conselho inclui uma administração, um *Chief Executive Officer* e pessoal administrativo, dividindo-se em vários departamentos consoante os assuntos. A administração é composta por nove juizes provenientes das diversas instâncias, o Procurador-Geral, o *Chief Executive*, dois advogados, um membro dos escalões da assistência jurídica, um magistrado do Ministério Público, um membro em representação dos utentes, outro designado pelos sindicatos e ainda um perito judicial. No total, são dezoito elementos, metade dos quais juizes. Ao *Chief Executive* cabe a execução das decisões provenientes da administração do *Courts Service*. As suas competências englobam, para além da administração da justiça e da gestão dos tribunais, a divulgação de informação sobre o funcionamento da justiça, a criação e a gestão de serviços de apoio aos tribunais e juizes (formação, informatização, etc.), a melhoria das infra-estruturas e a simplificação do acesso dos cidadãos à justiça. Existem, ao nível dos vários tribunais, formas de gestão autónomas, pelo que o *Courts Service* apenas distribui verbas face às necessidades apresentadas, funcionando como órgão intermediário entre o Ministério da Justiça e os tribunais. Ao Ministério cabe, ainda, o pagamento dos salários.

Embora o *Courts Service* não tenha competências disciplinares ou de gestão dos magistrados, o departamento de recursos humanos tem em consideração

o desempenho dos magistrados e dos restantes funcionários judiciais em matérias relativas à progressão na carreira. Embora possam ocorrer conflitos de competências, interferindo, eventualmente, na independência da justiça, o *Courts Service Act* procura garantir que essas situações não aconteçam. Como a independência dos tribunais e dos magistrados é um dado consensual nos países do *Common Law*, o *Courts Service* não dá muita ênfase a esta questão, optando por destacar, entre os seus objectivos, a melhoria da eficiência e da eficácia da administração da justiça.

O pouco tempo de existência deste órgão não permite, ainda, fazer uma correcta avaliação do seu funcionamento. Contudo, Voermans (1999: 30) alerta para o facto da Irlanda não ter a mesma tradição que a Suécia, no que respeita ao controlo público de órgãos independentes, podendo, assim, a prática do *Courts Service* diferir do Conselho Judiciário sueco, apesar de serem idênticos na forma. Como realça, adoptar "(...) o sistema sueco não garante que os aspectos positivos do sistema sueco sejam automaticamente importados" (1999: 31).

### **2.3. O caso dinamarquês – Domstolsstyrelsen**

A Dinamarca é um dos mais recentes casos de alteração do modelo de administração da justiça. Em Julho de 1999 foi instituído um Conselho Judiciário, copiando, tal como aconteceu na Irlanda, o modelo sueco, quer nas competências, quer na forma de funcionamento. Como tem um período de existência bastante limitado, e está a funcionar ainda de forma transitória, não é possível recolher informações sobre o seu desempenho. Deste modo, vamos apenas apresentar algumas particularidades e diferenças que destacam mais, face aos seus congéneres sueco e irlandês.

A garantia de independência dos tribunais e magistrados é assegurada pela Constituição dinamarquesa e por outras leis referentes à organização judiciária, as competências de administração da justiça estavam, até há pouco tempo, concentradas no Ministério da Justiça. Assim, segundo o relatório da *Comissão*

*Pontoppidan*, encarregada pelo Ministro da Justiça de elaborar um relatório sobre a justiça dinamarquesa, chegou-se à conclusão de que aquele sistema não se coadunava com o princípio da independência judicial (Voermans, 1999: 34). Desta maneira, propôs-se a atribuição de maior autonomia dos tribunais em questões de gestão e a criação, para tal efeito, de um Conselho Judiciário, com o desígnio de reforçar a independência.

Este órgão será, assim, responsável pela administração da justiça, ainda que em estreita relação com o Ministro da Justiça e com o Parlamento. De modo a permitir que o Governo possa cumprir o estipulado no orçamento, e para evitar conflitos que coloquem em risco a independência judicial, o Ministro fica com a possibilidade de demitir toda a administração do Conselho Judiciário. Esta situação só pode ocorrer caso o Conselho Judiciário adopte medidas consideradas ilegais ou desde que proceda a gastos excessivos ou não justificáveis. A possibilidade de demissão de membros individualmente é bastante mais limitada, sendo necessário para tal a intervenção de um tribunal.

O Conselho Judiciário entretanto criado integra um *general manager*, cinco magistrados provenientes dos diferentes níveis de tribunais, quatro funcionários judiciais, um advogado e dois profissionais da área de gestão. A nomeação cabe ao Ministro da Justiça e é feita por um período de quatro anos. A administração do Conselho Judiciário detém o poder de substituir o *general manager* (Voermans, 1999: 36). As competências do Conselho Judiciário são idênticas às do congénere sueco, bem como a forma de fiscalização das suas acções e contas, com o recurso a várias entidades públicas como o Provedor de Justiça, a Procuradoria-Geral, o Tribunal de Contas, o Ministro da Justiça e o Parlamento.

Em relação às competências ao nível da acção disciplinar e do recrutamento e colocação de magistrados existe, para o primeiro aspecto, um tribunal especial (*Special Court of Revision*)<sup>86</sup> e, para o segundo, uma Comissão de Selecção Judiciária independente, a qual funciona junto do Conselho Judiciário.

---

<sup>86</sup> Os processos disciplinares a juízes são avaliados por este tribunal, sob proposta do Director do Ministério Público, após queixas apresentadas por cidadãos ou pelo Ministro da Justiça. O

Nos demais aspectos que poderiam ser considerados, a similitude deste órgão com o modelo sueco torna desnecessário qualquer desenvolvimento.

### **3. Outros casos**

Neste ponto iremos abordar o caso de países que não se incluem, por um ou outro motivo, na classificação binária proposta por Voermans (1999). Poderão inserir-se, nesta perspectiva, a Alemanha, a Bélgica e a Holanda, estes dois últimos em processos de transição que os irão aproximar dos outros modelos existentes na Europa.

#### **3.1. O caso alemão**

A Alemanha apresenta um conjunto de instituições distintas encarregadas de efectuar a gestão e de exercer a disciplina sobre os juízes. As funções atribuídas ao Conselho Superior da Magistratura português encontram-se dispersas por vários órgãos, conferindo uma maior complexidade na execução das suas tarefas, mas distribuindo, ao mesmo tempo, as competências. Ao contrário do que acontece na maioria dos países, os magistrados do Ministério Público regem-se pelo estatuto dos funcionários públicos, não sendo abrangidos por este sistema de fiscalização e de gestão. Temos, assim, o Conselho de Disciplina, as comissões de nomeação da magistratura e os conselhos consultivos da magistratura.

##### **3.1.1. A organização judiciária**

Uma estrutura federal e a divisão em várias jurisdições constituem as características fundamentais do modelo de organização judiciária na Alemanha. O facto de se tratar de um Estado Federado, cujo poderes de governo estão distribuídos entre a Federação (*Bund*) e os 16 Estados (*Länder*) que a integram, tem consequências na administração da justiça. A Constituição alemã define para os *Länder* um conjunto de direitos de soberania, bem como os seus órgãos de governo próprio, incluindo os tribunais.

---

tribunal pode, então, repreender, aplicar uma multa ou suspender o juiz em causa. Este tribunal é composto por um juiz de cada instância (três), sendo nomeados por períodos de dez anos.

O sistema judicial está dividido em várias jurisdições. Além da jurisdição constitucional, com uma importância fundamental em todo o sistema judicial, o sistema divide-se em cinco jurisdições principais, a saber: jurisdição comum, jurisdição administrativa, jurisdição fiscal, jurisdição do trabalho e jurisdição social. Em todas as jurisdições existem tribunais, quer a nível dos *Länder*, quer a nível federal, estes últimos funcionando como tribunais finais de recurso. O que significa que estamos perante uma organização judiciária estruturada verticalmente (tribunais dos *Länder* e tribunais federais de recurso), mas também horizontalmente (tribunais dos vários ramos de jurisdição). De acordo com a Constituição, o Parlamento pode ainda criar tribunais especiais, como é o caso dos Tribunais de Honra para certas profissões, como Advogados e Contabilistas<sup>87</sup>.

Na Alemanha há uma diferença fundamental no que respeita ao estatuto dos magistrados judiciais e dos magistrados do Ministério Público. Enquanto que os juízes têm um estatuto próprio e a sua independência é garantida pela Constituição, o regime que regula a carreira dos procuradores corresponde, no essencial, ao estatuto dos funcionários públicos, sujeitos às instruções dos seus superiores hierárquicos (Gas: 1999: 119).

Ao nível Federal, os magistrados do Ministério Público são tutelados pelo Ministro da Justiça Federal, e ao nível dos diferentes *Länder* pelos respectivos Ministros da Justiça. Porque se lhes aplica, no essencial, o Estatuto dos Funcionários Públicos, não são abrangidos pelo regime de gestão e de disciplina da carreira dos magistrados judiciais.

Ao contrário de Portugal, na Alemanha não existe uma instituição central, equivalente ao Conselho Superior da Magistratura, responsável pela gestão da magistratura e com competências para exercer o controlo e a acção disciplinar. As competências para a gestão e o exercício disciplinar sobre os juízes estão distribuídas, ao nível federal e ao nível dos *Länder*, por vários órgãos.

---

Das suas decisões cabe recurso para o Supremo Tribunal de Justiça (Conselho da Europa, 2000: 94).

<sup>87</sup> Para maior desenvolvimento sobre a organização judiciária na Alemanha, ver Zuckerman (1999: 208. ss.) e Conselho da Europa (2000: 135.ss.).

Ao nível federal, os órgãos mais importantes são o Conselho de Disciplina dos Magistrados, as Comissões de Nomeação de Juízes e os Conselhos Consultivos da Magistratura (Gas, 1999: 122 e ss.).

A Constituição alemã consagra o princípio de uma jurisdição disciplinar própria para a Magistratura. O Conselho de Disciplina é o órgão de controlo dos juízes federais com competência em matéria disciplinar e no âmbito da gestão dos magistrados, designadamente no que diz respeito às movimentações de serviço necessárias para o bom funcionamento da justiça e à nomeação e destituição de juízes. As funções do Conselho são exercidas por uma secção especializada do Tribunal Federal de Justiça, funcionando como um verdadeiro tribunal. No que respeita aos juízes dos *Länder*, as suas competências situam-se no âmbito dos recursos dos Conselhos de Disciplina dos *Länder*.

O Conselho de Disciplina tem, ainda, competência para decidir sobre questões formais no âmbito de processos disciplinares contra procuradores. Trata-se de um dos raros casos em que as regras aplicáveis ao Ministério Público se distinguem das regras aplicáveis aos funcionários públicos. As competências deste Conselho vão um pouco além do mero foro disciplinar, abrangendo a possibilidade de efectuar alterações de serviço para melhorar o funcionamento da justiça, a destituição ou nomeação de juízes em certos casos e a contestação de acções protagonizadas pelos próprios juízes. Este órgão, na opinião de Gas (1999: 124), apresenta-se como uma garantia da independência dos juízes.

É composto por um Presidente, por dois membros permanentes e por dois membros não permanentes. Todos os membros são nomeados pela presidência do Tribunal Federal de Justiça, por um período de cinco anos. A nomeação do Presidente e dos membros permanentes é feita entre o corpo de juízes daquele Tribunal Federal. Os dois membros não permanentes devem ser juízes, com nomeação definitiva, a exercer funções na jurisdição a que pertence o juiz em causa no processo disciplinar. O presidente e os vice-presidentes dos tribunais federais não podem ser membros daquele Conselho. Esta incompatibilidade justifica-se pelo facto de estes serem os superiores

hierárquicos dos magistrados federais que exercem os poderes disciplinares no Conselho (Gas: 1999: 123).

Como referimos, existem também Conselhos de Disciplina a nível dos *Länder* (com competência semelhantes para os juízes dos *Länder*), cujos modelos podem ser definidos pelos diferentes parlamentos locais, desde que respeitem determinadas regras mínimas definidas a nível Federal.

As Comissões de Nomeação de Juízes funcionam, igualmente, em dois níveis: o federal e o dos *Länder*. Estas comissões têm como atribuição a designação de juízes para as várias jurisdições. São, por isso, criadas junto de cada um dos tribunais federais.

De acordo com a Constituição, os juízes dos tribunais federais são designados, conjuntamente, pelo Ministro Federal competente e por uma comissão. Esta comissão é composta pelos respectivos Ministros da Justiça dos diferentes Estados e por um número igual de membros eleitos pelo Parlamento (*Bundestag*). A sua composição reflecte um maior peso dos órgãos políticos regionais, do Parlamento e do Ministro da Justiça. Os juízes não podem fazer parte destas comissões, visto que as incompatibilidades referem que não podem exercer ao mesmo tempo funções judiciais, legislativas ou executivas.

A principal crítica avançada contra aquelas comissões, e conseqüentemente contra o sistema de designação dos juízes, decorre da sua composição, considerando-se que este método de nomeação conduz a uma forte politização da magistratura. Contudo, segundo Gas (1999: 128. ss.), a tendência actual vai no sentido de manter aquele sistema de designação dos juízes, passando a integrar membros do poder judicial na sua composição. Ainda segundo Gas (1999: 136), a Federação Alemã da Magistratura (*Deutscher Richterbund*) manifestou-se a favor das comissões de nomeação dos juízes, desde que os juízes estejam representados de forma paritária. Ao nível dos *Länder*, a nomeação dos juízes e a composição das comissões é semelhante.

Os Conselhos Consultivos têm competência no que respeita à nomeação dos juízes, através da elaboração de parecer não vinculativo, a pedido da entidade

competente, sobre uma lista de juizes elegíveis. A nomeação dos juizes, sem consultar este órgão, não inviabiliza o processo. Ao nível das promoções, o Conselho Consultivo é apenas chamado a pronunciar-se nos casos em que se verifica uma alteração de categoria e de remuneração. Ao nível Federal, junto de cada um dos tribunais federais funciona um conselho consultivo da magistratura. Os seus membros são em parte eleitos e em parte designados por inerência de funções que desempenham em cada um dos tribunais federais.

Existem, também, conselhos consultivos ao nível regional e local. Ao nível dos *Länder*, a sua organização e funcionamento é regulada pelos parlamentos dos diferentes estados, tendo apenas que respeitar determinadas competências previamente fixadas pela lei Federal.

### **3.2. O caso belga**

A necessidade de um órgão de disciplina e de controlo da qualidade dos magistrados tornou-se mais premente após os desenvolvimentos que estiveram na origem da famosa «*marche blanche*», em 1996, face aos sucessivos escândalos em que mergulhou a justiça belga. A Constituição foi revista em 1998, com o fim de reformar a justiça e todas as estruturas policiais. A criação de um Conselho Superior, embora gozando de um certo consenso, face à necessidade de introduzir mecanismos de controlo e de fiscalização, levantou algumas dúvidas, nomeadamente no que respeita ao lugar a ocupar na orgânica do poder judicial, bem como às formas de assegurar a responsabilização dos magistrados sem os restantes poderes políticos se imiscuírem.

A denominação optada foi de Conselho Superior de Justiça, visto que as competências do órgão em causa ultrapassam o simples controlo e gestão dos magistrados (juizes e Ministério Público), ocupando-se, ainda, com a justiça no seu todo, ou seja, com os cidadãos que a ela procuram aceder. Deste modo,

este Conselho visa estabelecer formas de avaliação externas do poder judicial, como meio de credibilizar o sistema judicial.

A composição deste órgão, constituído por 44 membros, obedece a uma dupla paridade (Delpérée, 1999: 156-157): 1) a existência de 22 membros de expressão linguística francófona e 22 de expressão flamenga, formando dois colégios distintos; 2) e a existência de 22 membros magistrados e 22 não magistrados, repartidos pelas duas línguas. Entre os onze membros magistrados, de uma língua, deve haver uma representação, quer das duas magistraturas, quer dos vários níveis hierárquicos. Os restantes 22 membros não magistrados podem ser da advocacia, da universidade, das escolas superiores, tendo experiências profissionais distintas nos domínios jurídico, económico, administrativo ou científico. Os membros não magistrados devem ser, pelo menos, quatro advogados, três professores e quatro peritos. Existe, ainda, uma outra imposição: cada colégio de não magistrados deve incluir, pelo menos, quatro elementos de cada sexo.

Os magistrados são eleitos por escrutínio directo e secreto, os membros não magistrados são designados pelo Senado após aprovação por uma maioria de 2/3. Os mandatos são de quatro anos, renováveis. No entanto, dos 44 magistrados apenas metade se pode candidatar a um segundo mandato, No caso de haver mais candidatos do que lugares, recorre-se a sorteio para seleccionar os 22 que podem ser reeleitos. Existe um limite de idade: 67 anos. A presidência do Conselho é atribuída, alternadamente, a um magistrado e a um não magistrado, por períodos anuais. O sistema de alternância funciona, igualmente, quanto à língua. Existe, ainda, uma comissão permanente de quatro membros que exercem funções em regime de exclusividade, dois magistrados e dois não magistrados, dois francófonos e dois flamengos. Dentro de cada colégio existe uma comissão de inquérito e uma comissão de nomeação e de designação de magistrados.

Assim, depreende-se que este Conselho Superior de Justiça detém também funções ao nível do recrutamento e de formação de magistrados, além das já referidas funções de fiscalização, de controlo e de gestão das carreiras e dos

tribunais. Por fim, tem ainda a competência de propor medidas relativas ao funcionamento do sistema judicial.

### **3.3. O caso holandês**

A Holanda encontra-se num processo de transição no que respeita à organização judiciária, passando de um modelo indivisível<sup>88</sup> para um modelo de síntese entre os países do sul e os do norte da Europa, ainda que mais próxima destes últimos. O processo de reforma é bastante vasto e toca toda a organização judiciária, incluindo a criação de um Conselho para a Administração da Justiça.

Para melhor se compreender o âmbito e o sentido das reformas em curso, faz sentido que se faça uma referência à organização do poder judiciário neste país. Na Holanda, a administração financeira, a organização dos tribunais, bem como a nomeação e a inspecção dos magistrados (nestes últimos casos, diferentemente, da maioria dos sistemas europeus) dependem directamente do poder executivo. O Ministro da Justiça é responsável, não só pela gestão do orçamento, como também pela nomeação dos magistrados e pela sua supervisão. Esta pode ser realizada com recurso a vários mecanismos, designadamente através de inspecções ou, de uma forma mais comum, através da verificação periódica de informação estatística relativa à administração da justiça de cada tribunal.

Considera-se, contudo, que a independência da função jurisdicional *strictu sensu* não está em causa. Esta função é da exclusiva competência dos tribunais, cuja independência é constitucionalmente garantida, designadamente, através da nomeação vitalícia para os cargos de juiz e de Procurador Geral do Supremo Tribunal. Aqueles, apenas podem ser suspensos ou afastados da carreira pelos seus pares, nos casos previstos na lei. Apesar dessas garantias, tem vindo a ser defendida, por vários sectores do judiciário, a

---

<sup>88</sup> Modelo indivisível no sentido do controlo funcionar dentro do sistema, sem haver nenhum órgão com as competências para o efectuar.

criação de um Conselho Superior da Magistratura com competências análogas às dos Conselhos Superiores da Magistratura existentes em vários países da Europa.

O sistema judicial holandês está a ser objecto de um amplo e integrado processo de reformas através da implementação, no período de 1998-2002, do programa “Administração da Justiça no século XXI”, que tem como principal objectivo a modernização do sistema judicial. Por essa razão, justifica-se que a análise incida, sobretudo, no programa de reformas. Segundo Pim Albers, este programa “pode ser visto como um dos instrumentos centrais para resolver os problemas nos tribunais e para fornecer uma resposta adequada às exigências de uma sociedade em mudança” (2001: 1).

Para a preparação do programa, que parece merecer a concordância da maioria dos operadores judiciários, desenvolveu-se um conjunto de estudos prévios de avaliação do sistema judicial de modo a garantir, não só a cobertura das diferentes áreas relevantes para a modernização da justiça, mas também para que os diferentes projectos sectoriais de reformas pudessem actuar de forma integrada. Desenvolveu-se, ainda, um trabalho de monitorização das reformas em curso, de modo a permitir a avaliação da sua eficácia e da opinião dos utentes da justiça a seu respeito.

São apontadas diversas causas que evidenciaram a necessidade de definição e de execução de um amplo programa de reformas. Entre essas reformas, destacam-se os problemas de gestão nos tribunais, as mudanças na sociedade decorrentes do progresso económico e tecnológico, o aumento da litigiosidade, a globalização do direito e, sobretudo, a pressão da opinião pública. Segundo Niemeijer, “(...) tem havido uma pressão crescente por parte dos média e da opinião pública, bem como por parte dos poderes políticos no sentido de uma exigência de maior responsabilização. Durante muito tempo, na Holanda, os agentes da justiça operaram discretamente. Contudo, seja no que respeita à morosidade processual, ao funcionamento de serviços ou à uniformidade da aplicação das leis, mais que nunca, o judiciário confronta-se com uma

exigência de qualidade na sua actividade e os cidadãos pressionam no sentido de uma maior abertura à sociedade” (2000: 3).

O programa de reformas, dada a sua ampla abrangência, prevê um conjunto alargado de soluções que possam responder às novas exigências de organização, de funcionamento, de qualidade e de eficiência da justiça (Voermans, 1999: 79; Baas e Niemeijer, 1999), incidindo, particularmente, na questão da organização e da gestão dos tribunais. Neste domínio evidenciam-se as propostas de criação de um sistema de qualidade para o judiciário e de criação de um órgão de gestão – o Conselho para a Administração da Justiça – com competências em matéria de “orçamento, gestão de equipamentos, informatização, contratação, formação, fiscalização e nomeação de juizes” (Niemeijer, 2000: 4), competências que estavam no Ministério da Justiça.

O programa “Administração da Justiça no século XXI” definiu cinco objectivos centrais, a saber: estabelecer uma justiça de resolução de conflitos “feita à medida” (mediação); promover a uniformidade de procedimentos e de decisões judiciais; diminuir a duração dos processos e das pendências; abrir o sistema judicial à sociedade e melhorar o acesso à justiça. Estes objectivos, de âmbito geral, têm sido concretizados através da implementação de projectos específicos, a maioria integrados no Programa de Reforço do Judiciário (Pvro)<sup>89</sup>.

A integração dos projectos específicos, promovidos, quer pelo Ministério da Justiça, quer pelo próprio judiciário, num programa mais vasto, tem como objectivo a sua execução, de forma articulada, com vista a maximizar os resultados e a evitar possíveis efeitos perversos. Centramo-nos, contudo, no Conselho para a Administração da Justiça.

Até ao ano de 2002, a garantia de independência dos juizes baseava-se numa independência individual, através da nomeação vitalícia para o cargo, da competência do Governo. Contudo, esta independência não se estendia ao judiciário no seu todo, uma vez que este não tinha instituições que pudessem

---

<sup>89</sup> Sobre o processo de reforma na Holanda ver, com mais detalhe, Gomes (2001).

interferir na gestão colectiva da justiça ou dos seus corpos profissionais. As competências, no âmbito do recrutamento, formação, nomeação, promoção, elaboração de orçamentos ou do planeamento, entre outras, estavam dispersas pelos órgãos políticos: Governo e Parlamento. Tal situação subjugava, em parte, o poder judicial aos restantes poderes estatais.

No tocante à fiscalização dos juízes e ao exercício da acção disciplinar, constata-se que os dispositivos anteriores eram bastante limitados e dependiam, em parte, do Ministério da Justiça e do Governo. No poder judicial, e para além da existência de tribunais colectivos (com três juízes) e dos mecanismos de recurso, de consulta e de publicitação das decisões, a qualidade do trabalho podia ser controlada através da possibilidade de um outro juiz examinar o mesmo processo para verificar se há coincidência de opiniões. Não obstante, dado que o avolumar de processos se estava a agravar, este procedimento na prática estava bastante limitado pelo excesso de trabalho a que os juízes estavam e estão sujeitos, facto que lhes reduzia o tempo disponível para se socorrerem deste processo de controlo de qualidade (Niemeijer, 2000).

Uma proposta para superar estas deficiências diagnosticadas, e apresentada pela Comissão Leemhuis, consistiu na criação de um órgão que teria como principal objectivo definir as políticas gerais de administração dos tribunais e auxiliar cada tribunal nesta matéria.

Esta proposta baseou-se em órgãos semelhantes, existentes em outros países da Europa, apresentando, contudo, algumas especificidades no que respeita às suas competências. Nos países do Sul da Europa, a administração da justiça já é, em parte, da competência de um Conselho Judiciário, consagrado constitucionalmente. Assim, as competências incluem o recrutamento, a formação e o exercício do poder disciplinar relativamente aos Magistrados Judiciais. Nos países do Norte da Europa, os Conselhos Judiciários têm competências alargadas a outras áreas, designadamente a áreas da gestão dos tribunais, orçamento, na definição de políticas de qualidade, na instalação

dos tribunais, na formação dos juízes, na informatização, e na criação e avaliação de padrões de desempenho dos tribunais.

A Comissão Leemhuis propôs que este Conselho Judiciário fosse composto por três a cinco membros, na sua maioria pertencentes ao judiciário, mas que não exerçam funções judiciais. O leque de competências a atribuir a este Conselho deveria ser suficientemente vasto para integrar todas as políticas relacionadas com a administração e a gestão dos tribunais, designadamente as relativas às instalações, segurança, organização administrativa e informatização. O Conselho seria, ainda, responsável pela definição de outras políticas para o judiciário, nomeadamente as relacionadas com relações públicas, cooperação judicial, gestão dos recursos humanos e qualidade de resultados. A Comissão propõe, também, que o Conselho tenha importantes competências em matéria orçamental (propostas, distribuição das verbas e controlo das despesas). O Conselho teria ainda uma função de apoio, de promoção da qualidade da justiça e da uniformidade de aplicação das leis nos diferentes tribunais.

No modelo proposto, é de salientar que o Conselho não seria totalmente independente do Ministro da Justiça, dado que o Conselho iria gerir os fundos transferidos pelo Ministério da Justiça ao qual teria que justificar a sua aplicação. A Comissão entende que a criação de um Conselho desta natureza poderia, não só solidificar a independência do judiciário na vertente administrativa, como também aumentar a sua responsabilidade e responsabilização na gestão dos tribunais e do orçamento. Contudo, a proposta que efectivamente está em discussão exclui das competências do Conselho as relativas à administração e à gestão dos tribunais.

## **Parte IV**

### **O Desempenho dos Conselhos Superiores em Portugal**

## **CAPÍTULO 7**

### **O DESEMPENHO DO CONSELHO SUPERIOR DE MAGISTRATURA E DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Nos capítulos anteriores efectuámos a apresentação dos Conselhos Superiores portugueses e dos vários modelos existentes nalguns países europeus, de modo a podermos compreender melhor, não só a organização e competências, mas também o seu desempenho na execução das tarefas que lhes são cometidas por lei. Vamos agora debruçar-nos sobre os desempenhos do Conselho Superior de Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público, no período posterior ao 25 de Abril de 1974.

Como a primeira Constituição da República, do período pós-Estado Novo, só foi aprovada em 1976 e as leis orgânicas e estatutos relativos à organização judiciária nos anos subsequentes, vamos restringir a abrangência temporal da análise do desempenho dos Conselhos Superiores ao período posterior a 1977.

Algumas considerações temos de avançar, previamente, quanto à obtenção dos dados apresentados a seguir. Em primeiro lugar, a dificuldade em recolher dados fiáveis, especialmente, da primeira década analisada, visto que a importância atribuída às fontes estatísticas é algo recente. Em segundo lugar, a ambiguidade de certos dados, particularmente no tocante ao exercício da acção disciplinar, facto que limita uma verdadeira leitura quantitativa e qualitativa dos números. Em terceiro lugar, no capítulo disciplinar e das inspecções, a dificuldade em apurar o ano exacto para contabilizar a acção,

visto que os processos por vezes arrastam-se anos, distorcendo a análise estatística anual. Em quarto lugar, a inexistência de alguns dados estatísticos, para todos os anos analisados, quanto ao número de magistrados por categorias e ao número de inspectores. Em quinto lugar, o risco de ilusão estatística pelo facto de as reuniões dos Conselhos marcadas para dias seguintes ou quando respeitam ao Plenário e ao Conselho Permanente/Secção Disciplinar contarem individualmente. Por fim, em sexto lugar, a ocorrência de várias amnistias neste período, o que representa um novo factor de distorção dos dados estatísticos, numa perspectiva evolutiva.

## **1. As reuniões**

Começando pelo número de reuniões anuais dos dois Conselhos Superiores, verificamos que não tem existido um padrão de referência, variando bastante de ano para ano. Assim, a variação vai, em relação ao CSMP, de seis reuniões em 1992 até 21, curiosamente, em 1977 e em 1997. Quanto ao CSM, o número de reuniões varia entre 21 em 1987 e 40 em 1994.

A média de reuniões anuais, apuradas no período analisado, diz-nos que o CSM (29,7) realiza mais do dobro de reuniões que o CSMP (13,8). Quer nas reuniões do Plenário, quer nas reuniões do Conselho Permanente (equivalente à Secção Disciplinar do CSMP), o número médio é bastante superior, como se comprova pelas tabelas seguintes. Esclareça-se, para ambos os Conselhos Superiores, que as reuniões podem ser ordinárias ou extraordinárias, havendo um número mínimo de reuniões por ano. Isto constata-se pelo somatório do número de reuniões ao longo do período analisado. Além disso, as reuniões do Conselho Permanente do CSM e da Secção Disciplinar do CSMP ocorrem, em regra, no mesmo dia que os plenários, logo, o número de dias de reuniões, de ambos os Conselhos Superiores, é bastante mais reduzido do que os valores globais podiam indicar. Assim, a média de reuniões plenárias por ano é um indicador mais fiável no que respeita à actividade destes órgãos. Por conseguinte, verifica-se uma baixa do número médio de reuniões plenárias anuais para quase metade dos valores globais, respectivamente, 8,4 para o

CSMP e 16,2 para o CSM. Os últimos anos permitem registar uma grande estabilidade de reuniões, com o CSM a realizar cerca de 15 e o CSMP 11.

**Tabela 11**  
**Número de Reuniões do CSM**

Ano/Tipo de Reuniões	Plenário	Permanente <sup>90</sup>	Total
2002	16	10	26
2001	16	10	26
2000	15	10	25
1999	14	13	27
1998	16	9	25
1997	13	12	25
1996	14	13	27
1995	17	19	35
1994	17	23	40
1993	20	18	38
1992	19	12	31
1991	14	13	27
1990	18	13	31
1989	13	13	26
1988	12	11	23
1987	11	10	21
1986	12	10	22
1985	13	18	31
1984	15	20	35
1983	16	14	30
1982	14	18	32
1981	19	14	33
1980	21	10	31
1979	22	16	38
1978	25	13	38
1977	20	9	29
<b>Total</b>	<b>422</b>	<b>351</b>	<b>772</b>
<b>Média Anual</b>	<b>16,2</b>	<b>13,5</b>	<b>29,7</b>

*Fonte: Conselho Superior da Magistratura.*

Numa perspectiva evolutiva, verificou-se uma ligeira tendência, no CSM, para o aumento do número de reuniões do Conselho Permanente e menos do Plenário, reduzindo-se nos últimos anos até atingir alguma estabilidade. Desde 1996 que o número total de reuniões oscila entre as 25 e as 27. No que respeita ao CSMP, embora haja algumas discrepâncias ao longo dos tempos,

<sup>90</sup> Entre 1977 e 1985, o Conselho Permanente teve a designação, primeiro, de Secção Disciplinar e, depois, de Conselho Restrito.

parece registar-se um ligeiro acréscimo de reuniões plenárias, enquanto a Secção Disciplinar se mantém relativamente estável, com a excepção visível do ano 2002, no qual se verificou um abaixamento considerável.

**Tabela 12**  
**Número de Reuniões do CSMP<sup>91</sup>**

<b>Ano/Tipo de Reuniões</b>	<b>Plenário</b>	<b>Secção Disciplinar</b>	<b>Total</b>
2002	10	2	<b>12</b>
2001	12	5	<b>17</b>
2000	10	6	<b>16</b>
1999	11	5	<b>16</b>
1998	11	7	<b>18</b>
1997	16	5	<b>21</b>
1996	9	7	<b>16</b>
1995	7	6	<b>13</b>
1994	6	5	<b>11</b>
1993	11	5	<b>16</b>
1992	5	1	<b>6</b>
1991	6	5	<b>11</b>
1990	5	5	<b>10</b>
1989	8	5	<b>13</b>
1988	-	-	-
1987	5	4	<b>9</b>
1986	6	6	<b>12</b>
1985	6	7	<b>13</b>
1984	7	8	<b>15</b>
1983	6	4	<b>10</b>
1982	6	5	<b>11</b>
1981	8	7	<b>15</b>
1980	-	-	-
1979	9	8	<b>17</b>
1978	6	6	<b>12</b>
1977	15	6	<b>21</b>
<b>Total</b>	<b>201</b>	<b>130</b>	<b>331</b>
<b>Média Anual</b>	<b>8,4</b>	<b>5,4</b>	<b>13,8</b>

*Fonte: Procuradoria-Geral da República.*

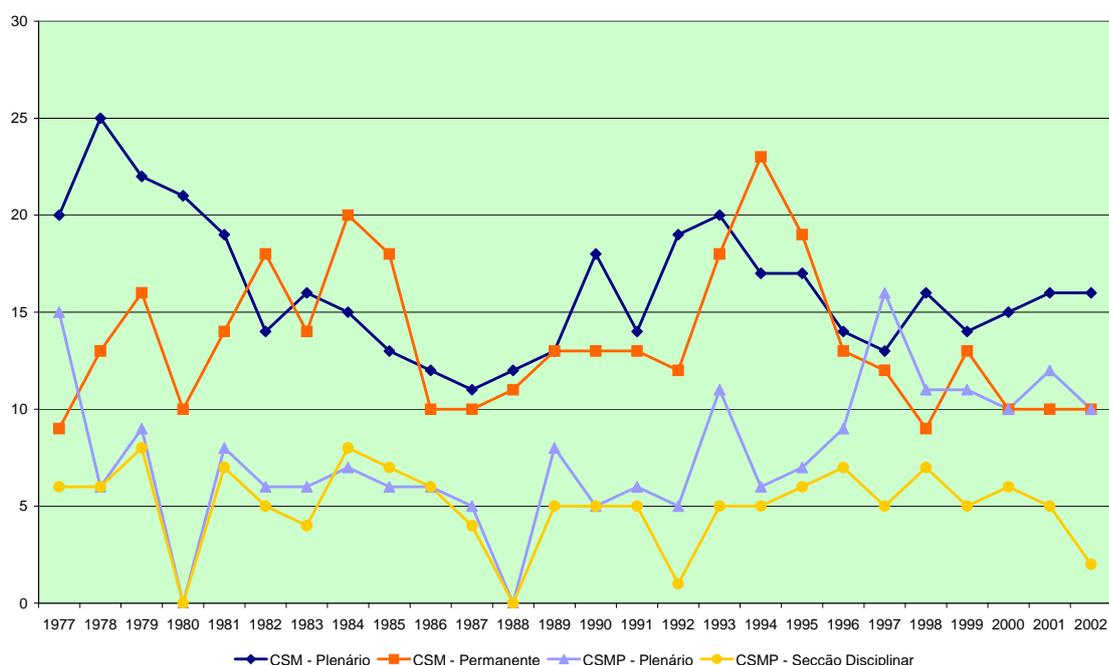
Como veremos nas tabelas seguintes, não parece haver uma correlação directa entre o número de reuniões e o volume de trabalho, sendo que este último tem vindo a aumentar significativamente. A opinião de alguns entrevistados, relativamente ao número de reuniões, quer do CSM quer do

---

<sup>91</sup> Não foi possível de completar na totalidade os dados referentes aos anos de 1980 e de 1988, pelo que se optou por retirá-los para não interferirem nas médias. As médias são calculadas tendo em consideração um período de 24 anos, e não de 26, como para o CSM. Esta mesma situação repete-se quanto a outros dados que iremos analisar mais adiante.

CSMP, face ao volume de trabalho, é algo contraditória. No entanto, realça-se claramente que as reuniões são poucas e não permitem abordar, com maior profundidade, determinadas questões de carácter mais geral, obrigando os Conselhos Superiores a manter uma actividade mais “gestionária” e menos “interventiva” em termos de política judicial.

**Gráfico 1**  
**Número de Reuniões do CSM e CSMP**



As contradições que se vão detectando nos contributos dos entrevistados, para esta e outras questões, estão relacionadas em parte com a sua postura dentro do sistema judicial e/ou com o seu grau de proximidade das hierarquias.

*“Quanto a reuniões, temos imensas e eu acho que o número vai sendo satisfatório” (Ent. 2 – Juiz).*

*“Partindo do princípio que o CSM deve ser um órgão activo, participativo e mesmo gestor da magistratura (...) as reuniões são poucas (...) deviam existir, na minha opinião, muito mais sessões” (Ent. 3 – Juiz).*

*“Não sei se estas reuniões são suficientes. Porventura não são. Porque acontece, com alguma frequência, nós não conseguirmos esgotar a ordem de trabalhos, porque é, geralmente, muita extensa e há problemas muito delicados que exigem discussão e até, nesses problemas delicados, é habitual intervirem na discussão todos os membros ou praticamente todos. São 17. Tudo isso demora umas horas. Por exemplo, agora recentemente por causa do problema do Acquaparque demorámos a tarde inteira. Portanto, não sei se esta periodicidade é satisfatória, mas podem-se sempre marcar reuniões extraordinárias” (Ent. 1 – Não Magistrado).*

*“O tempo das reuniões não é muito porque por vezes aceleram-se demasiado certas questões, quer dizer, simplificam-se demasiado as questões, o que não é bom. O número de reuniões, tirando esse problema, têm sido suficientes porque quando não se acabam os assuntos todos, marca-se uma continuação. (...) O facto da lei fixar que há uma sessão plenária por mês e uma sessão restrita por mês, não significa que não possam ser continuadas noutro dia” (Ent. 4 – Juiz).*

*“O Estatuto diz que se devem reunir de dois em dois meses. Já à partida acho pouco. Aquilo que tenho assistido face ao volume de trabalho é que nem de dois em dois meses se tem reunido. (...) O último Conselho foi provocado por um ofício de dois membros eleitos, porque se chegou à conclusão que havia mais de 100 processos de inspecção parados para ser apreciados. Houve uma reunião de dois dias, de afogadilho, porque agora é fundamental as pessoas estarem classificadas por causa do sistema de concurso, e mesmo assim ainda lá ficaram bastantes. O que é interessante de ver é que houve uma reacção muito negativa dos outros membros por duas razões: porque eram muitos processos, e nesse aspecto tinham razão (tinha sido melhor se marcassem a segunda reunião para uma semana depois); mas também porque não concordavam em se reunir dois dias. Há uma posição de quase enfastiamento dos membros quando vão ao Conselho, sempre a olhar para o relógio. Devia ser mensal até porque há um determinado número de assuntos que são sistematicamente falados, mas que nunca são resolvidos” (Ent. 6 – Magistrado do MP).*

*“O que está no Estatuto é de 2 em 2 meses. Acho francamente pouco. (...) O Conselho tem agora uma nova competência que não vinha na anterior LOMP, e que se conseguiu a muito custo que ela passasse. E passou. Que é a de dar pareceres e ser auscultado sobre as reformas legislativas e o que tenha a ver com a administração da justiça. E é uma competência decisiva. Há um conjunto de questões, que hoje em dia se chamam de Temas Gerais, para a qual estão, normalmente, agendadas uma ou duas reuniões por ano. No resto do ano, passa-se o tempo todo a discutir a secção disciplinar e as inspecções, que são coisas muito importantes, mas nalguns casos, sobretudo conjuntamente, é necessário debater outras coisas. Mas isso não se faz em 5 minutos, é preciso debater até se esgotar” (Ent. 8 – Magistrado do MP).*

Atendendo ao número de processos a analisar, de avaliação profissional ou de matéria disciplinar, além de um conjunto variado de assuntos de outras competências legais, pode considerar-se que o número de reuniões dos Conselhos Superiores é inferior às necessidades. As actas disponibilizadas pelo CSMP no sítio da internet da Procuradoria-Geral da República comprovam que muitos assuntos são sucessivamente adiados por falta de tempo. O mesmo se aplica ao CSM, como se demonstra pelo relatório de actividades enviado à Assembleia da República em 2000, contendo essencialmente a compilação das actas das reuniões. Também a reunião a que assistimos, no que respeita ao CSMP, permitiu comprovar esta ideia, reforçada ainda pelos testemunhos da maioria dos entrevistados.

Existem, contudo, alguns obstáculos a um aumento da frequência. Um entrevistado, atrás, já referiu a pouca receptividade dos membros *laicos*, devido ao aumento do tempo e do trabalho que tem de disponibilizar para as actividades dos Conselhos Superiores. No que respeita ao CSM, algumas das razões apontadas destacam, de facto, esse aspecto, pese embora os membros *laicos* não tenham a seu cargo a avaliação dos processos de inspecção e disciplina.

*“Mas há aqui um problema que estamos agora a procurar resolver e que é seguinte: os membros laicos, volto a usar a expressão, não são magistrados. Podem eventualmente ser. Mas não é o caso. São advogados ou professores de direito. E até os professores de direito, normalmente, são advogados (...). Isto significa que não podem estar a tempo inteiro no Conselho. Bom, não estar a tempo inteiro significa que não relatam os processos. Uma simples petição tem que ter um parecer e esse relatório ou esse exame do processo é feito somente pelos membros magistrados, porquê? Esses estão a tempo inteiro, porque são magistrados e, normalmente, estão dispensados da judicatura. Os advogados ou os professores de direito que também são advogados, não podem e não lhes é humanamente exigível que estejam a tempo inteiro. Caso contrário não faziam mais nada! Como sabe, não têm vencimento, têm apenas uma ajuda de custo que é insignificante, até ridícula. (...) Então, estamos agora a pôr a questão, e o Ministro já abordou essa hipótese, de haver pelos menos 2 dos membros leigos a tempo inteiro e a lei prevê isso. Mas há dificuldade nos membros não permanentes, nos membros leigos, em aceitar essa incumbência porque também reduz a sua capacidade de acção nas outras actividades a que se dedicam. (...) É um trabalho de responsabilidade e é muito trabalho. Portanto, reduzia, por exemplo, a distribuição dos processos porque eram mais dois, agilizava o funcionamento do Conselho e, mais importante, democratizava e descorporatizava o Conselho. Isto porque o Conselho não pode ser um órgão corporativo” (Ent. 1 – Não Magistrado).*

*“Se os membros não magistrados do Conselho Superior da Magistratura estivessem a tempo inteiro, por exemplo advogados, das duas uma: ou não têm muita clientela e ficariam satisfeitos com uma remuneração particularmente baixa ou então haveria advogados, dos que mais presença têm na sociedade portuguesa, que a tempo inteiro só com uma remuneração que fosse efectivamente alta... (...) Agora se aparecem mais magistrados, do que membros não magistrados, nas reuniões informais, isso deve-se também a um factor. Nessas reuniões informais, muitas vezes também se abordam questões tão genuinamente da especificidade*

*dos juízes, que um membro não juiz até as dificilmente ultrapassaria ou, pelo menos, nunca pensou nelas” (Ent. 2 – Juiz).*

*“Hoje o Conselho é concebido com um Vice-Presidente que está (com um Presidente que não está lá), e que é um Conselheiro, mas que por norma não é um homem muito activo. (...) Depois tem um Juiz-Secretário e quatro vogais permanentes, que são os vogais da 1ª instância. Estes vogais da 1ª instância vivem em cada distrito judicial, e é impossível, para aqueles que vivem fora de Lisboa, prestarem uma assistência permanente ao Conselho. E acontecia que, até a última alteração do Estatuto dos Magistrados Judiciais, essas pessoas não recebiam nem mais um centavo. (...) O Conselho não pode funcionar assim, nem pode funcionar com membros, chamados laicos, que lá vão uma vez por mês e recebem uma correspondência para irem lá votar. A maioria deles não sabe o que se passa na Conselho. Os magistrados estão, por norma, todos presentes. Pode haver um caso ou outro, mas é justificado. Agora em regra os faltosos são os não magistrados. Isto não é uma crítica, porque até compreendo que as pessoas que estão lá tenham as suas vidas profissionais, e aquilo que eles recebem é ridículo (...) e ainda descontam. (...) O que eu não compreendo é que existam dois ou três membros que trabalhem noite e dia, e surjam oito ou nove pessoas que, e eu compreendo que assim seja, vão lá participar nalgumas votações que não tenham conteúdo” (Ent. 3 – Juiz).*

*“Este Conselho foi pensado para uma determinada realidade. E que com certeza que respondia a uma época em que haveriam 300 juízes (...) E tudo isto mudou. A velocidade das mudanças é muito superior e a estrutura é exactamente a mesma desde a origem. Os 17 membros reúnem-se periodicamente, e depois o único apoio para essas decisões é o Juiz-Secretário. É absolutamente impossível. Pensar-se hoje que para uma estrutura deste género é possível uma pessoa cumprir isto tudo é absolutamente irrealista” (Ent. 4 – Juiz).*

Em relação ao CSMP, os problemas apontados não diferem muito. Varia, no entanto, um factor bastante importante: enquanto no CSM os quatro

membros permanentes e o Juiz-Secretário preparam a maior parte do trabalho, em especial a elaboração dos pareceres relativos aos processos disciplinares e à avaliação profissional, no CSMP, de acordo com uma medida introduzida já no mandato do Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues, os processos são distribuídos, em regra, de forma equitativa por todos os membros (*laicos* e magistrados). Por conseguinte, todos os membros têm de elaborar pareceres relativos aos processos que lhes couberam. Este facto implica uma distribuição de trabalho muito maior. Realce-se que apenas nos últimos anos passou a existir um membro a tempo inteiro (Procurador da República) que, posteriormente, passou apenas a assessorar o CSMP.

Vejamos, contudo, algumas opiniões dos nossos entrevistados face à situação actual.

*“Ora bem, o Conselho tem funções muito pesadas. (...) É um trabalho muito pesado e todos os membros têm vários processos. Ver um processo demora muito tempo, são horas! A tradição do Conselho é que não havia membros permanentes. (...) No Conselho Superior do Ministério Público, desde que lá estou, sempre houve uma preocupação de fazer também intervir activamente os membros não magistrados. Mas é verdade que têm outro tipo de limitações. Pessoas que têm as suas actividades profissionais... (...) sinto que os membros que vão lá sentem-se enganados. Pensavam que aquilo era ir lá, de vez em quando, a uma reunião e quando começam a ver que têm caixotes e caixotes de processos, que têm de participar em deliberações, ao fim do primeiro mandato fogem! (...) Eu tenho caixotes de papéis para ler, todos os meses e são casos complicados! Depois tenho que preparar pareceres e intervenções. São muitas horas de trabalho! E tudo isto são coisas de primeira causa. (...) Depois há sempre os não magistrados que faltam mais que os magistrados” (Ent. 5 – Não Magistrado).*

*“Há uma posição de quase enfastiamento dos membros quando vão ao Conselho, sempre a olhar para o relógio. (...) Acontece também que só há muito pouco tempo o CSMP tem um membro permanente. Devia ser mensal até porque há um determinado número de assuntos que são*

*sistematicamente falados, mas que nunca são resolvidos. É interessante porque antes da Ordem do Dia os membros podem levantar as questões que quiserem, e todos acham que as questões abordadas são muito interessantes, mas depois diz-se: «Isso há-de estudar-se». Forma-se um grupo de trabalho. Fica na acta que se há-de apresentar. Mas depois nunca mais se vai falar naquilo. (...) A prática é que a sua acção nos Conselhos é extraordinariamente diminuta. A sua acção pessoal e o seu envolvimento e empenhamento nos assuntos é diminuto. (...) São professores universitários, advogados... E perder um dia inteiro, para além do transtorno que faz na dinâmica do trabalho habitual, vai ser pouco compensador em termos monetários. (...) As desvantagens para o funcionamento do Conselho advêm desses factores, dessas limitações. Seria bom que nem todos fossem juristas” (Ent. 6 – Magistrado do MP).*

*“Neste sistema de nomear pessoas, surge o problema de elas serem responsáveis perante quem? Perante o Plenário da Assembleia da República? Perante as forças partidárias que os nomearam? Acabam por ser, não representantes do Parlamento, mas dos partidos políticos. E tem sido e será. Acabam por não serem verdadeiros representantes da Assembleia, mas representantes dos compromissos político-partidários que, ao nível da Assembleia, se conseguem arranjar. Isto faz com que estas pessoas, independentemente de quem seja, não sintam responsabilidade perante ninguém, pois nunca vi nenhum destes membros ser chamado à Assembleia da República, sobretudo quando se fala na crise da justiça e esta serve de arremesso na luta política. (...) Permitiria é que o Conselho, por exemplo, não tivesse de adiar, como adiou e tem adiado, reuniões por falta de quorum. (...) Um magistrado do MP que está a trabalhar num Tribunal de 1ª Instância também tem o seu trabalho a fazer, e não é pouco. No entanto, vai a todas as sessões do Conselho. É evidente que um advogado ou um outro jurista tem a sua vida profissional que vai ser altamente prejudicada por ter que ir às sessões. Estamos a falar de uma média de uma reunião por mês, muitas vezes duas ou três vezes por mês. E não é a presença activa nas reuniões. Assim, acaba por não haver nenhuma responsabilização desses membros pela gestão de quadros, que lhes passa completamente ao lado. As especificidades e coisas mais técnicas passam-lhes completamente ao lado. Muitas*

*votações são, e não podem deixar de ser por muito inteligentes e cultas que sejam as pessoas, de cruz” (Ent. 8 – Magistrado do MP).*

Existe, ainda, um outro problema, referido por vários entrevistados, que se relaciona com a falta de estruturas de apoio ao funcionamento dos Conselhos Superiores. Estas estruturas de apoio tanto dizem respeito a infra-estruturas e a recursos materiais e financeiros como a recursos humanos (secretariado, assessores, membros a tempo inteiro, etc.). A inexistência dos meios necessários para assegurar o bom funcionamento destes órgãos é, assim, também apontada como uma das razões da acumulação de trabalho e da incapacidade de resposta aos assuntos que lhes são colocados. Vejamos os problemas que se levantam em relação ao CSMP.

*“Não faz sentido que este órgão não tenha secretariado, e não me refiro a ter uma secretária. Falo de serviços de apoio. Os serviços de apoio do CSMP são os serviços de apoio da Procuradoria. Há aqui uma confusão sistemática entre a Procuradoria e o Conselho porque o próprio sistema o permite. Na mesma pessoa estão as duas funções. Por isso é que, se calhar, este sistema não é o melhor. Na minha experiência enquanto membro, (...) exigiam-se mais membros permanentes. Existir um membro permanente ou nenhum é quase a mesma coisa. Foi na altura, conseguir um membro permanente, mais a afirmação de um princípio, do que propriamente uma coisa eficaz. (...) Embora não seja perito na matéria, mas não me parece impossível a tendencial informatização da gestão de quadros. No mundo informático actual não há impossíveis, porque a tendência humanizada pode levar a alguns desvios ou a essa acusação, embora na prática as acusações sejam sem fundamento. (...) E facilitaria muito o trabalho, pois os movimentos são uma coisa impensável, feito amadoristicamente, com muita boa vontade das pessoas envolvidas, na tentativa de ser o mais transparente e objectivos possível. (...) O estudo da gestão de quadros, para saber as necessidades, deve ser acompanhado por alguém que conheça o funcionamento interno do MP, mas qualquer assessoria seria exigível, bem como noutras matérias” (Ent. 8 – Magistrado do MP).*

*“Basta haver dois ou três projectos legislativos e fica completamente entupido. Como o CSMP faz parte da PGR, como diz a Constituição, o*

*órgão do MP é a PGR, coisa que não acontece com os juízes. Nesse aspecto tem uma estrutura mais clara. Leva a que o CSMP não tenha um quadro próprio, embora também não saiba se devia ter. Tem uma pessoa que trabalha fundamentalmente com o Conselho, mas ela tem imensa coisa para fazer. A organização do Conselho e as suas decisões diluem-se na Procuradoria-Geral. (...) Como membro do Conselho julgo que seria útil haver outras profissões, como o Parlamento, que é formado por várias profissões (embora a maior parte sejam advogados). Era interessante, ao nível de decisão de cúpula, existirem membros que não fossem juristas. Agora, que tivessem ao seu dispor, nos quadros da Procuradoria-Geral, num determinado número de assuntos, técnicos, isso acho essencial. A gestão de recursos humanos, por exemplo, tem de passar necessariamente por técnicos e pelo estudos das necessidades de pessoal, pela distribuição de espaços, quantos funcionários para quantos magistrados...” (Ent. 6 – Magistrado do MP)*

*“É que este conceito de gestão em matéria de justiça é coisa que se fala muito, mas que ninguém sabe muito bem o que é. Este é um tipo de gestão rotineira. A gestão é preencher o lugar. (...) Falta outro tipo de gestão. (...) O problema dos assessores eu sei por experiência. Temos a experiência de um membro permanente do Conselho, fez um trabalho extraordinário, estava preparado e podia dar uma resposta pronta e foi isso que levou a que agora se diga a que queremos mais membros permanentes” (Ent. 5 – Não Magistrado).*

No que concerne ao CSM, embora tenha instalações autónomas, ao contrário do CSMP, que funciona na Procuradoria-Geral da República, têm existido algumas limitações no seu funcionamento.

*“Pensar-se hoje que, para uma estrutura deste género, é possível uma pessoa cumprir isto tudo é absolutamente irrealista. E o único apoio que há para a decisão desses números é uma pessoa, que para além de ter que dirigir a secretaria, no fundo acaba por tratar de tudo, e assim não dá. Quer dizer, é uma dispersão tão grande por assuntos que os vogais permanentes não têm hipótese e há muitas tarefas que os vogais não*

*deviam ter. (...) Estivemos, por exemplo, a estudar a divisão do país por áreas de inspecção. Esse tipo de trabalho, se nós tivéssemos aqui uma equipa de apoio que fizesse essas coisas antes e que as estudasse... Depois a quem decide era só optar. (...) Precisávamos de uma pessoa que desse assessoria na ligação com a comunicação social, de alguém que percebesse de gestão das contas, dos recursos humanos e depois precisávamos de ter juízes que estudassem as questões, que vissem, não só os processos concretos, mas até a evolução da aplicação das leis nos tribunais com vista a atalhar a tempo os problemas. (...) Mas tudo em reduzido, não muita gente. (...) Assim temos um amadorismo” (Ent. 4 – Juiz).*

*“A estrutura do Conselho, que eu acho que nem é bem uma estrutura, tem lá uns oito ou dez funcionários judiciais ou administrativos que dão o melhor que podem, mas estão limitados. O Conselho precisa de ser dimensionado, com a criação de vários departamentos, de modo a dar o apoio necessário aos vogais. (...) O Conselho Superior da Magistratura que é o órgão de gestão de tantos juízes, não tem lá ninguém ligado à gestão. (...) Quando nós falamos para fora dizem que isto é um problema de corporativismo, mas o Conselho Superior da Magistratura não tem dinheiro, não tem meios nenhuns, por isso não pode fazer nada. (...) Nós temos o boletim, mas temos que pedir ao Centro de Estudos Judiciários para o publicar, porque não temos meios. É curioso porque uma das críticas que fizeram foi por o boletim não ter data, mas isto sucedeu porque era impossível aplicá-la na impressora do CEJ” (Ent. 3 – Juiz).*

Passemos, entretanto, a outra das competências que mais sobrecarrega os Conselhos Superiores: as inspecções ao desempenho profissional dos magistrados.

## **2. As inspecções ao desempenho profissional**

O volume de classificações atribuídas pelos Conselhos Superiores é, igualmente, um indicador de actividade dos mesmos. Os dados demonstram

que o número tem aumentado significativamente, mais no CSM do que no CSMP. Não obstante, e para além deste factor, existem outras explicações essenciais para uma melhor compreensão destes dados. Em primeiro lugar, a alteração do número de juízes e de magistrados do MP; em segundo lugar, o aumento do número de inspectores, quer no CSM, quer no CSMP; em terceiro lugar, as modificações introduzidas nos regulamentos de inspecções, que vieram alterar o modo como se efectuam as avaliações; em quarto lugar, a alteração dos períodos que medeiam cada inspecção, os quais passaram de três para quatro anos; em quinto lugar, a própria evolução dos Conselhos Superiores e das suas estruturas de apoio; e, em sexto lugar, o facto das classificações atribuídas poderem não ser coincidentes com o ano em que se realizaram as inspecções, visto registarem, com frequência, algum atraso. Esta situação promove algumas distorções na análise dos dados, tanto mais quando se sabe que em períodos de movimentos de magistrados existe uma grande pressão para que os processos de classificação sejam concluídos, visto que o seu resultado pode interferir na colocação, ou não, do magistrado em determinada comarca ou tribunal. Este último factor pode, ainda, complicar-se, em especial no caso das inspecções aos juízes, devido ao facto de haver juízes que são inspeccionados mais que uma vez por ano, por terem sido transferidos e, por coincidência, “apanharem” uma inspecção que já estava marcada para o tribunal onde passaram a exercer funções. Deste modo, o número total de inspecções realizado pelo CSM pode incluir várias situações destas por ano.

Se alguns destes factores foram tidos em consideração, pelo menos parcialmente, como é o caso do número de magistrados e de inspectores, já outros são mais difíceis de integrar numa análise, sem o recurso a diferentes procedimentos. Integram-se neste caso as alterações dos regulamentos ou a evolução dos serviços de apoio dos Conselhos Superiores. Mesmo em relação a alguns dados, não foi possível recolher a totalidade da informação necessária para atingirmos uma correcta observação da evolução das inspecções, como é o caso das inspecções ao mesmo magistrado no mesmo ano. Deste modo, a comparação dos dados referentes à percentagem de magistrados classificados

e à média de processos por inspector não é possível efectuar para todos os anos. No que respeita à percentagem de magistrados classificados, o período comparável situa-se entre 1990 e 2002. Este facto deve-se à dificuldade dos serviços do CSMP em apurar o número de magistrados do MP por categoria, visto que apenas os então delegados do Procurador da República (actuais procuradores-adjuntos) e os procuradores da República se encontram abrangidos pelas inspecções.

Ao olharmos para o número de magistrados classificados anualmente, verificamos, mais uma vez, uma discrepância entre, por exemplo, as 46 classificações de 1982 e 1983 e as 287 de 1993, no caso do CSMP. Em relação ao CSM, a variação vai das 150 classificações em 1989 e as 492 em 1993 (valor que representava cerca de 52% do universo de juízes abrangido pelas inspecções). No total de 26 anos foram atribuídas, no CSM, 5837 classificações, ou seja, uma média anual de 224,5, um valor considerável em termos quantitativos.

**Tabela 13**

**Desempenho Profissional dos Juizes de Direito**

Ano	Classificações Atribuídas	Juizes de Direito <sup>92</sup>	% Juizes Classificados	Número de Inspectores	Média de Processos Classificados por Inspector
2002	302	1286	23,5	20	15,1
2001	274	1297	21,1	20	13,7
2000	399	1229	32,5	20	20,0
1999	377	1204	31,3	15 + 5	25,1
1998	302	1233	24,5	15	20,1
1997	316	1190	26,6	15	21,1
1996	224	1138	19,7	15	14,9
1995	231	1082	21,3	15	15,4
1994	326	1017	32,1	15	21,7
1993	492	946	52,0	15 + 2	28,9
1992	408	953	42,8	15 + 2	24,0
1991	367	923	39,8	15	24,5
1990	318	920	34,6	15	21,2
1989	150	920	16,3	15	10,0
1988	157	902	17,4	15	10,5
1987	158	960	16,5	15	10,5
1986	180	897	20,1	-	-
1985	196	897	21,8	-	-
1984	206	847	24,3	-	-
1983	151	760	19,9	-	-
1982	174	725	24,0	-	-
1981	162	645	25,1	-	-
1980	203	529	38,4	-	-
1979	158	511	30,9	-	-
1978	202	554	36,5	-	-
1977	194	469	41,4	-	-
<b>Total</b>	<b>5837</b>	-	-	-	-
<b>Média</b>	<b>224,5</b>	-	<b>28,2</b>	-	<b>18,5</b>

Fonte: Conselho Superior da Magistratura e Estatísticas da Justiça do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça.

No CSMP, durante o período de 24 anos, foram classificados 2862 magistrados, isto é, cerca de 125 por ano. Estas diferenças explicam-se, em parte, pela diferença existente, quer entre o número de magistrados, quer entre o número de inspectores, os quais são superiores no que respeita aos juizes. No entanto, se considerarmos apenas os últimos três anos, verificamos que o número de processos classificados é, quanto aos juizes, quase o dobro dos

<sup>92</sup> Apenas os juizes de Direito são abrangidos pelas inspecções, estando excluídos os juizes-desembargadores e os juizes-conselheiros. Também estão excluídos da tutela do Conselho Superior da Magistratura os juizes de Direito a exercerem funções nos Tribunais Administrativos e Fiscais, para os quais existe o respectivo Conselho Superior. No entanto, os dados referentes aos juizes de Direito abrangem os juizes em exercício nos tribunais administrativos e fiscais, que, contudo, são muito poucos, não desvirtuando, de forma significativa, a leitura deste quadro.

realizados pelo CSMP. A diferença no número de magistrados e de inspectores não justifica esta diferença, até porque o modelo de inspecção seguido pelos Conselhos Superiores é praticamente igual. A percentagem de magistrados inspeccionados anualmente reforça ainda mais esta conclusão, com os juízes a atingirem valores, em regra, bastante superiores. Existem certamente várias explicações para esta discrepância, sendo que uma delas foi possível registar, nomeadamente o facto de CSM aproveitar a inspecção a um juiz para inspeccionar todos os juízes que exerçam funções no mesmo tribunal ou comarca (avaliando todo o serviço judicial), enquanto o CSMP opta mais por inspecções individuais.

**Tabela 14**

**Desempenho Profissional dos Magistrados do MP**

Ano	Classificações Atribuídas	Magistrados <sup>93</sup> do MP	% Magistrados Classificados	Número de Inspectores	Média de Processos Classificados por Inspector
2002	152	1104	13,8	13	11,7
2001	128	1065	12	14	8,9
2000	217	1022	21,2	15	14,5
1999	232	1041	22,3	12+3	19,3
1998	135	980	13,8	12	11,3
1997	134	963	13,9	12	11,2
1996	143	950	15,1	-	-
1995	102	945	10,8	-	-
1994	120	940	12,8	10	12
1993	287	895	32,1	10	28,7
1992	78	851	9,2	10	7,8
1991	153	800	19,1	10	15,3
1990	96	751	12,8	10	9,6
1989	211	708	29,8	10	21,1
1988	-	623	-	10	-
1987	102	580	17,6	10	10,2
1986	77	593	13	8+2	8,5
1985	47	597	7,9	8	5,9
1984	85	558	15,2	8	10,6
1983	46	519	8,9	6	7,7
1982	46	392	11,7	5	9,2
1981	91	439	20,7	4	22,8
1980	-	375	-	4	-
1979	90	423	21,3	4	22,5
1978	90	354	25,4	4	22,5
1977	130	359	36,2	4	32,5
<b>Total</b>	<b>2862</b>	-	-	-	-
<b>Média</b>	<b>124,7</b>	-	<b>17,4</b>	-	<b>13,5</b>

Fonte: Procuradoria-Geral da República e Estatísticas da Justiça do Gabinete de Política Legislativa e Planejamento do Ministério da Justiça.

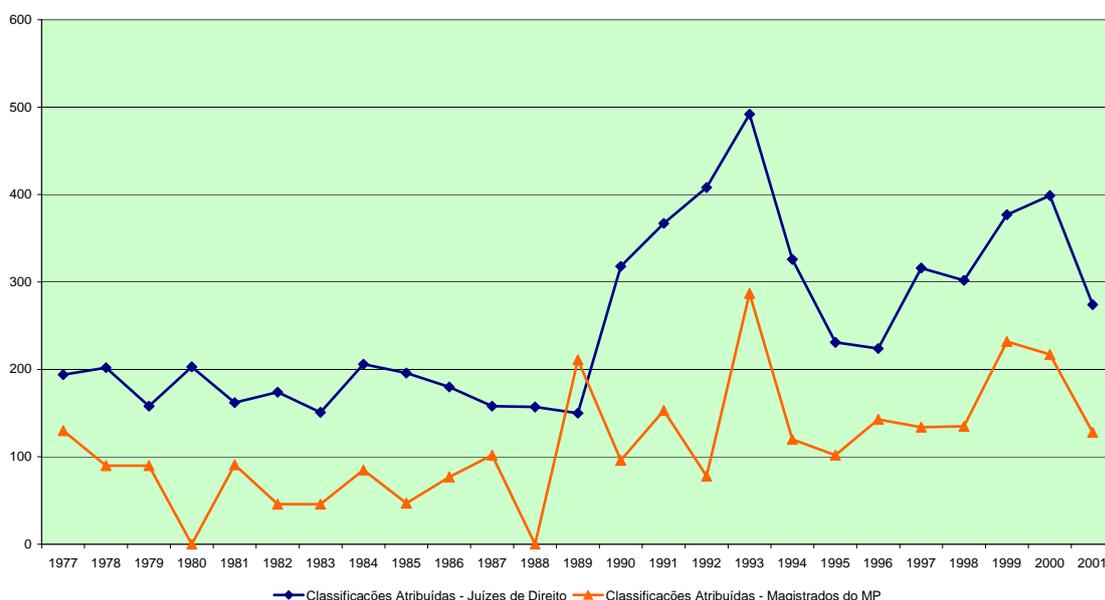
Quanto à percentagem de magistrados avaliados por ano, os dados demonstram a discrepância já assinalada. Em relação ao CSMP, verifica-se uma variação entre os 7,9% de 1985 e os 32,1% e 36,2%, respectivamente de 1993 e 1977. No caso do CSM, os valores vão dos 16,3% de 1989 aos 52% registados em 1993. Mesmo excluindo este último valor, a percentagem de

<sup>93</sup> Este número engloba apenas os procuradores da República e os procuradores-adjuntos. Os dados entre 1977 e 1989 englobam todos os magistrados do MP, ou seja, também os procuradores-gerais-adjuntos. Esta categoria só ultrapassou os 100 elementos na década de noventa, pelo que neste período não é muito significativa. Após o movimento realizado em Dezembro de 1999, e com as promoções resultantes da aplicação do novo EMP e da nova LOFTJ, o número de procuradores e procuradores-adjuntos passou a ser, em 2002, respectivamente, de 359 e de 745. O número de magistrados, em 2002, foi fornecido pela Procuradoria-Geral da República, enquanto os anteriores são provenientes do GPLP, podendo haver algumas discrepâncias.

magistrados abrangidos pelo processo de classificação é nitidamente superior no CSM. A discrepância verificada poderá estar relacionada, em parte, com algumas alterações no que respeita a estatutos ou a movimentos de magistrados ou, ainda, ao número de inspectores. Contudo, mesmo atendendo a estes factores, que poderão perturbar alguns anos, o desnível verificado de ano para ano é significativo.

**Gráfico 2**

**Classificações atribuídas aos Juizes de Direito e Magistrados do MP**



De realçar que, para ambos os Conselhos Superiores, enquanto o crescimento do número de magistrados, e mesmo de inspectores, é relativamente constante, a evolução do número de classificações atribuídas é irregular, não obedecendo, aparentemente, a qualquer padrão. Mesmo com o número de inspectores a manter-se constante, a variação do número de processos de inspecção classificados é apreciável. No CSM, enquanto entre 1987 e 1998 o número de inspectores se manteve nos 15 (excluindo os anos de 1992 e 1993 por ter havido mais dois inspectores), a média anual de processos classificados por inspector variou entre os 10, em 1989, e os 28,9, em 1993. Para o CSMP,

os valores conhecidos apontam para uma variação entre os 5,9 processos por inspector em 1985 e os 28,7 em 1993. Estes valores registados em 1993 poderão estar directamente relacionados com a aprovação da Lei de Autonomia do Ministério Público de 1992 e com as alterações a nível de preenchimento de quadros nos tribunais que daí resultaram, em especial no Ministério Público. Como a classificação é um dos critérios para as colocações e promoções, tem havido uma maior urgência para acelerar os processos, especialmente para a sua discussão em sede própria, ou seja, nas sessões dos Conselhos Superiores, sempre que se aproximam grandes movimentos provocados por alterações nas leis de organização judiciária. Este facto implica que, em certas sessões, sejam aprovados dezenas de processos de classificação<sup>94</sup>.

Quanto às inspecções propriamente ditas, os nossos entrevistados levantaram, igualmente, algumas questões, que podemos dividir em duas vertentes: 1) as de carácter operativo, relativamente ao volume de trabalho dos inspectores; 2) e as de carácter técnico. Neste ponto vamos, apenas, realçar as de carácter operativo, deixando as de carácter técnico para quando abordarmos os critérios das inspecções dos magistrados.

Os problemas de operacionalidade das inspecções relacionam-se com a capacidade dos actuais quadros de inspectores para responder ao caderno de encargos estabelecido anualmente, ao qual acrescentam outras actividades que vão surgindo no dia-a-dia. Note-se que os inspectores, além de efectuarem as avaliações profissionais, estão encarregados de todos os processos de inquérito e disciplinares relativos aos magistrados. Deste modo, a duplicidade de tarefas pode originar uma sobrecarga bastante grande. Compreende-se, assim, a alteração da periodicidade das inspecções, de três em três anos para quatro anos, uma vez que não se registou um aumento significativo do número de inspectores. A acumulação de processos de inspecção e os atrasos nas classificações estavam a gerar descontentamentos no seio das magistraturas

---

<sup>94</sup> Este procedimento verificou-se, igualmente, nos anos de 1999 e de 2000, após a aprovação do EMP e da LOFTJ, devido ao reajustamento dos quadros e ao grande número de promoções

(em particular, quando interferem nos movimentos ou nas promoções). E é possível que tal situação não tenha sido completamente ultrapassada, quer pela introdução desta alteração, quer pelo aumento verificado no número de inspectores, visto que surgem, frequentemente, casos de magistrados que estão largos anos sem ser inspeccionados.

Os problemas apontados não são muito distintos nos dois Conselhos Superiores. Verificou-se, inclusive, um acréscimo quase simultâneo no número de inspectores e uma alteração do período entre inspecções, por se constatarem as dificuldades em manter actualizado o corrente modelo. Assim, no ano de 1999, o CSM passou de um corpo de inspectores com 15 elementos para 20, enquanto o CSMP passou de 12 para 15 em 1999, tendo já decrescido para 13, em 2002. Mesmo assim, e para além do aumento no tempo entre duas inspecções, é relativamente consensual, entre os magistrados contactados, que os actuais corpos de inspectores são insuficientes para cumprir, mais uma vez, o estipulado nos regulamentos. Prova desse facto é o contraste verificado, nos últimos anos, entre o aumento do número de inspectores e a redução do número de inspecções por inspector. Em relação ao CSMP, algumas opiniões referem que:

*“Nós estamos a falar em centenas de processos de inspecção, bastante volumosos (onde se devia dar uma grande volta) que obrigam à extracção de milhares de fotocópias, porque vai ao visto simultâneo de toda a gente. Mas, como é evidente, uma pessoa está no seu trabalho e recebe 50 processos, a tendência vai ser para não analisar convenientemente o que lá vem escrito. Até porque não há tempo. (...) Relativamente a uma pessoa externa à magistratura, não só não tem tempo, como tem alguma dificuldade em entrar naquela matéria, e a tendência natural é ler a última página, as conclusões. Às vezes, aqui como em qualquer sector em que haja inspecções, as conclusões não correspondem aos factos que lá vêm. E às vezes a proposta não corresponde às conclusões. Estas coisas têm que ser vistas com muito cuidado porque estamos a falar de eventuais implicações na carreira dos magistrados. (...) Implicaria a reformulação total das inspecções. Em vez dos relatórios com um volume de cerca de*

---

e de deslocações que implicou.

300 páginas, deve-se caminhar, tendencialmente, para uma coisa muito mais sintética. (...) A primeira proposta eram para serem 13 inspectores, e finalmente fixou-se em 15. Eu não tenho experiência, a não ser do Conselho, mas visto de fora parece-me que é muito pouco. Há 250 comarcas, grosso modo. Há comarcas muito complicadas, e nem sempre é pela sua grandeza territorial. E há, sobretudo, uma coisa que não se pode pôr de parte, que é o âmbito disciplinar, visto que os inspectores fazem tudo. (...) Penso que com tanta inspecção para fazer e com tantos inquéritos disciplinares, processos de averiguações ou processos disciplinares, 15 inspectores são poucos. Por exemplo, alguma coisa há-de ficar necessariamente de fora, para além dos atrasos que isso causa inevitavelmente. (...) Essa alteração [de aumentar o tempo que medeia as inspecções para quatro anos] foi exactamente porque o Conselho já não conseguia responder a tanto processo inspectivo. Já não conseguia sobreviver a tanto papel. Agora, continuo a achar que 15 é pouco. (...) Todo o sistema de inspecções devia ser objecto de um debate intenso e profundo, e que, se calhar, demoraria meio ano, coisa que o Conselho não pode fazer, pelas razões já referidas. Por exemplo, o corpo de inspectores não tem relevância estatutária. Há um serviço de inspecções na dependência do Conselho e do PGR, mas estatutariamente não tem corpo, nem sequer regalias estatutárias” (Ent. 8 – Magistrado do MP).

“E todos os processos de inspecção que vão ao Conselho, às vezes com um esforço titânico, são lidos por mim. Os relatórios leio sempre, os processos tento ler todos, de fio a pavio. (...) As maiores dificuldades [no trabalho dos inspectores] devem ser de ordem logística. Depois é um trabalho, por natureza, um pouco solitário, uma vez que cada um tem as suas inspecções atribuídas. Tenta-se atenuar isso, de alguma maneira, com reuniões anuais dos inspectores (que começaram há dois ou três anos), mas que ainda são insuficientes. Depois, tem a ver com as condições em que desenvolvem o seu trabalho que, contrariamente àquilo que se pensa, não são muito aliciantes. Isto é, exceptuando as ajudas de custo, não tem mais nenhuma contrapartida pelas funções que exercem, e talvez fosse de ponderar esse aspecto” (Ent. 7 – Magistrado do MP).

No que toca ao CSM, como afirmámos atrás, as questões são idênticas, embora não tenham sido transmitidas da mesma forma pelos entrevistados.

*“Os relatórios são um problema a que ainda ontem me referi. (...) Como para uma pessoa se pronunciar é preciso ler os dossiês, a maior parte dos membros não têm tempo. Basta imaginar que para cada uma das sessões distribuem-se resmas de papel. (...) Só os membros magistrados o conseguem minimamente” (Ent. 3 – Juiz).*

*“Aumentou-se o número porque havia uma discrepância. Havia juízes que passavam muitos anos sem ser inspeccionados, e havia outros que o eram frequentemente porque passavam por determinadas comarcas. Esta discrepância tinha um certo efeito no curriculum do juiz. Não só uns tinham menos inspecções, como em principio, tendo mais inspecções e respondendo bem, tinham mais facilidade em ir para classificações muito mais elevadas. (...) Preocupou-se o Conselho em aumentar o número de inspectores para que, tendencialmente, os juízes com os mesmos anos de serviço tenham o mesmo número de inspecções” (Ent. 2 – Juiz).*

A falta de critérios para a realização de inspecções que assegurem alguma regularidade e harmonização, ao longo dos anos, permite criar algum grau de incerteza nos magistrados, provocando, como se apurou, comportamentos “adaptados” às inspecções, quer em termos de preferir “despachar” a quantidade, quer no aumento de produtividade em determinados períodos, que posteriormente não regista continuidades. Além disso, a variação da percentagem de magistrados inspeccionados reforça, ainda mais, a ideia de que não existe um padrão de referência que possa prever, a médio ou longo prazo, um determinado nível de inspecções.

### **3. As classificações dos magistrados**

Observando as classificações resultantes das inspecções ao desempenho profissional dos magistrados, constatamos que são extremamente positivas. Desde logo, convém referir que a escala utilizada propicia uma avaliação tendencialmente positiva, existindo três classificações positivas (*Muito Bom*,

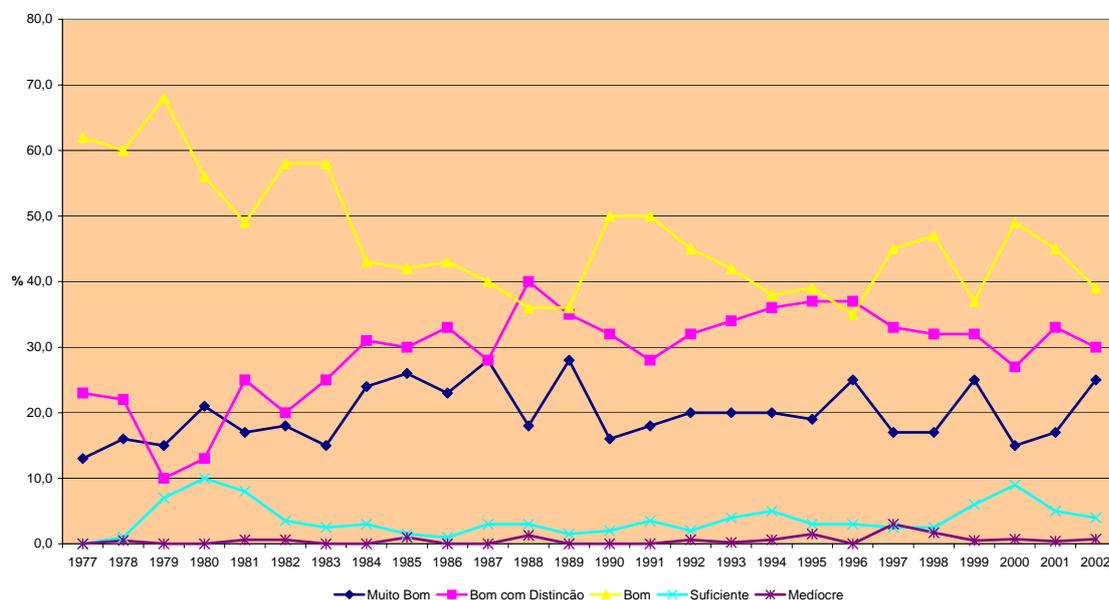
*Bom Com Distinção e Bom*), uma intermédia (*Suficiente*) e apenas uma negativa (*Medíocre*). De realçar que, sempre que é atribuída uma classificação de *Medíocre*, é aberto, de imediato, um inquérito, que poderá culminar ou não num processo disciplinar. Mas, como é referido comumente entre magistrados, tal classificação só é atribuída em casos extremos, até por implicar, segundo a lei, a suspensão do exercício de funções e a instauração de um inquérito por inaptidão para o desempenho da função. A classificação de *Suficiente* é considerada como um aviso ao desempenho do magistrado. É atribuída a classificação de *Bom*, normalmente, nas primeiras inspecções dos magistrados em início de carreira. Quanto a *Bom Com Distinção* e a *Muito Bom*, a sua utilização está frequentemente relacionada com as promoções ou com as colocações dos magistrados, sendo reservadas a magistrados com, pelo menos, sete a dez anos de serviço, em média.

**Tabela 15**  
**Classificações Atribuídas a Juizes de Direito**

Ano/Classificações de Serviço	Muito Bom		Bom com Distinção		Bom		Suficiente		Medíocre		Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
2002	77	25%	92	30%	119	39%	12	4%	2	0,7%	302
2001	48	17%	90	33%	122	45%	13	5%	1	0,4%	274
2000	60	15%	106	27%	194	49%	36	9%	3	0,7%	399
1999	93	25%	120	32%	140	37%	22	6%	2	0,5%	377
1998	51	17%	97	32%	141	47%	8	2,5%	5	1,7%	302
1997	53	17%	103	33%	142	45%	8	2,5%	10	3%	316
1996	57	25%	82	37%	79	35%	6	3%	0	0%	224
1995	44	19%	86	37%	91	39%	7	3%	3	1,5%	231
1994	65	20%	117	36%	125	38%	17	5%	2	0,6%	326
1993	98	20%	166	34%	208	42%	19	4%	1	0,2%	492
1992	80	20%	131	32%	185	45%	9	2%	3	0,6%	408
1991	67	18%	103	28%	184	50%	13	3,5%	0	0%	367
1990	52	16%	101	32%	159	50%	6	2%	0	0%	318
1989	42	28%	52	35%	54	36%	2	1,5%	0	0%	150
1988	31	18%	63	40%	56	36%	5	3%	2	1,3%	157
1987	45	28%	45	28%	63	40%	5	3%	0	0%	158
1986	41	23%	60	33%	77	43%	2	1%	0	0%	180
1985	50	26%	59	30%	82	42%	3	1,5%	2	1%	196
1984	49	24%	63	31%	88	43%	6	3%	0	0%	206
1983	23	15%	37	25%	87	58%	4	2,5%	0	0%	151
1982	31	18%	35	20%	101	58%	6	3,5%	1	0,6%	174
1981	27	17%	41	25%	80	49%	13	8%	1	0,6%	162
1980	43	21%	26	13%	114	56%	20	10%	0	0%	203
1979	24	15%	16	10%	107	68%	11	7%	0	0%	158
1978	32	16%	45	22%	122	60%	2	1%	1	0,5%	202
1977	26	13%	47	23%	121	62%	0	0%	0	0%	194
<b>Total</b>	<b>1309</b>	<b>-</b>	<b>1983</b>	<b>-</b>	<b>3041</b>	<b>-</b>	<b>255</b>	<b>-</b>	<b>39</b>	<b>-</b>	<b>6627</b>
<b>Média anual / %</b>	<b>50,3</b>	<b>20%</b>	<b>76,3</b>	<b>29%</b>	<b>117</b>	<b>47%</b>	<b>9,8</b>	<b>3%</b>	<b>1,5</b>	<b>0,5%</b>	<b>254,9</b>

*Fonte: Conselho Superior da Magistratura.*

**Gráfico 3**  
**Classificações Atribuídas a Juizes de Direito (%)**



Quanto aos resultados em si, apura-se que, das 6627 e 2991 classificações atribuídas, respectivamente, a juizes e a magistrados do Ministério Público, no período analisado (menos dois anos para o Ministério Público), cerca de metade corresponde a *Bom com Distinção* ou a *Muito Bom* (49% para os juizes e 53% para os magistrados do Ministério Público). Se nos primeiros anos estes valores poucas vezes foram alcançados, a partir de 1984 nos juizes e de 1982 nos magistrados do Ministério Público mantiveram-se, quase sempre, nos 50% ou mais. O valor mais alto atingido nos juizes, somando estas duas categorias mais elevadas, foi de 63% em 1989, tendo-se situado nos 55% no último ano analisado (2002).

Quanto ao Ministério Público, os valores têm sido, em regra, mais elevados que os verificados com os juizes. Deste modo, o valor mais alto registou-se em 1986 com 74% dos magistrados classificados a terem *Muito Bom* ou *Bom Com Distinção*. De referir que, embora não tenhamos informações que expliquem a nossa afirmação, registou-se, nos últimos dois anos, um decréscimo progressivo na percentagem de notas mais elevadas. Esta redução permitiu

atingir, em 2002, um valor idêntico ao registado para os juízes, situação que já não se verificava desde 1994.

A nota atribuída com mais frequência é, contudo, o *Bom*. Mais uma vez para o período analisado, os juízes atingiram uma média anual de 47% classificados com *Bom*, enquanto apenas 40,4% dos magistrados do Ministério Público receberam essa classificação, uma vez que têm um número superior de notas mais altas. Refira-se a título exemplificativo que, nos últimos oito anos, o CSMP registou em quatro anos mais notas de *Muito Bom* do que de *Bom Com Distinção*. Em relação às notas mais baixas, os valores têm sido algo residuais. Neste aspecto, e contrariando os dados anteriores, aos magistrados do Ministério Público tem sido atribuído um maior número de notas negativas anualmente (5,5% de *suficientes* e 1,3% de *medíocres*), face aos juízes (3% de *suficientes* e 0,5% de *medíocres*).

**Tabela 16**  
**Classificações Atribuídas a Magistrados do MP<sup>95</sup>**

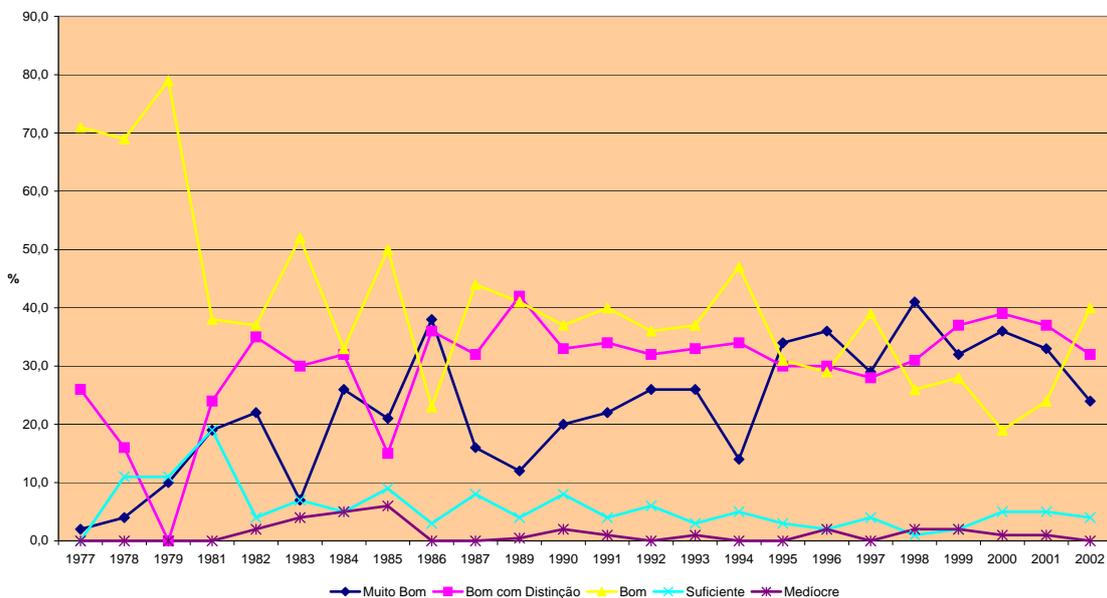
Ano/Classificações de Serviço	Muito Bom		Bom com Distinção		Bom		Suficiente		Medíocre		Total
2002	36	24%	49	32%	61	40%	6	4%	0	0%	152
2001	42	33%	47	37%	31	24%	7	5%	1	1%	128
2000	77	36%	84	39%	42	19%	11	5%	3	1%	217
1999	73	32%	86	37%	64	28%	5	2%	4	2%	232
1998	55	41%	42	31%	35	26%	1	1%	2	2%	135
1997	39	29%	37	28%	52	39%	6	4%	0	0%	134
1996	52	36%	43	30%	42	29%	3	2%	3	2%	143
1995	35	34%	31	30%	32	31%	3	3%	0	0%	101
1994	17	14%	41	34%	56	47%	6	5%	0	0%	120
1993	74	26%	96	33%	106	37%	9	3%	2	1%	287
1992	20	26%	25	32%	28	36%	5	6%	0	0%	78
1991	33	22%	52	34%	61	40%	6	4%	1	1%	153
1990	19	20%	32	33%	35	37%	8	8%	2	2%	96
1989	26	12%	88	42%	87	41%	9	4%	1	0,5%	211
1988	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1987	16	16%	33	32%	45	44%	8	8%	0	0%	102
1986	29	38%	28	36%	18	23%	2	3%	0	0%	77
1985	10	21%	7	15%	23	50%	4	9%	3	6%	47
1984	22	26%	27	32%	28	33%	4	5%	4	5%	85
1983	3	7%	14	30%	24	52%	3	7%	2	4%	46
1982	10	22%	16	35%	17	37%	2	4%	1	2%	46
1981	17	19%	22	24%	35	38%	17	19%	0	0%	91
1980	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1979	9	10%	0	0	71	79%	10	11%	0	0%	90
1978 <sup>96</sup>	4	4%	14	16%	62	69%	10	11%	0	0%	90
1977	3	2%	34	26%	93	71%	0	0%	0	0%	130
<b>Total</b>	<b>721</b>	<b>-</b>	<b>948</b>	<b>-</b>	<b>1148</b>	<b>-</b>	<b>145</b>	<b>-</b>	<b>29</b>	<b>-</b>	<b>2991</b>
<b>Média anual / %</b>	<b>26,9</b>	<b>23%</b>	<b>36,6</b>	<b>30%</b>	<b>48,3</b>	<b>40%</b>	<b>5,8</b>	<b>6%</b>	<b>1,2</b>	<b>1%</b>	<b>118,8</b>

Fonte: Procuradoria-Geral da República.

<sup>95</sup> De acordo com a LOMP de 1978, não havia a classificação de *Bom Com Distinção* (que só aparece na LOMP de 1986). No entanto, esta classificação aparece atribuída desde 1977. Em 1978 aparece atribuída a classificação de *Regular* que consideramos ser de *suficiente*. Mais uma vez, a falta de dados para os anos de 1980 e de 1988 obriga-nos a fazer as médias tendo em consideração menos dois do que para o caso dos juízes.

<sup>96</sup> Por coincidência, estes 4 *Muito Bons* são referentes a magistrados do Ministério Público, eleitos entre os seus pares, membros do CSMP.

**Gráfico 4**  
**Classificações Atribuídas a Magistrados do MP (%)**



Para ambos os casos se verifica, em 1999 e 2000, um grande acréscimo de classificações atribuídas, face aos anos anteriores, facto que poderá estar relacionado com a aprovação da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais e na sequência da aprovação do Estatuto do Ministério Público. Estas leis vieram criar novos lugares e reorganizar outros, originando os maiores movimentos de magistrados registados até ao momento, visto que implicava, igualmente, um número muito grande de promoções, em particular no Ministério Público. As variações constatadas são significativas, podendo estar relacionadas também com a composição dos Conselhos Superiores, a qual vai sendo alterada em função dos mandatos. No caso do CSM, verifica-se, contudo, um ligeiro aumento, com a excepção de alguns anos, do número de notas mais elevadas, registando-se também um ligeiro aumento nas notas mais baixas, embora se registre uma relativa estagnação desde os anos noventa. No que concerne ao CSMP, o aumento verificado nas notas altas é mais acentuado, em particular, desde 1995, sendo o acréscimo pouco substancial, quanto às notas mais baixas. Contudo, há igualmente a registar, como já

referimos atrás, o facto de nos últimos dois anos se verificar uma tendência descendente no volume de notas mais altas e um aumento da nota intermédia *Bom*<sup>97</sup>, com especial relevo para o ano de 2002.

O CSM não registou nenhum *Medíocre*, em 11 dos 26 anos abrangidos (contabilizam-se 39 no período analisado), tendo o CSMP, por seu lado, registado 29 *Medíocres*, para um período de 24 anos. No entanto, embora estes dados indiquem, no geral, a inexistência de magistrados incompetentes, houve um acréscimo recente no grau de exigência, com maior incidência no CSM.

Um exercício que não pudemos comprovar, pela dificuldade na obtenção dos dados e da consulta dos processos, é o do total das notas de *Medíocre* que deu lugar a inquérito e, posteriormente, a processo disciplinar. O apuramento das medidas disciplinares, em função do resultado das inspecções, seria um elemento útil para comprovar a eficácia do sistema.

Outro aspecto que merece uma análise mais profunda, e para a qual não dispomos de dados anteriores a 1997, visto não se encontrarem discriminados nos relatórios da Procuradoria-Geral da República, respeita à diferença de critérios usados nas inspecções consoante a categoria profissional. Esta análise visa apenas o Ministério Público, já que, até há pouco tempo e no que toca aos juízes, só os da primeira instância eram sujeitos a inspecções.

Como mostra a análise das tabelas seguintes, constata-se um aumento das notas dos magistrados do Ministério Público que acompanha a progressão na carreira. De facto, segundo critérios assumidos pelo próprio CSMP (Boletim n.º 18 do CSMP, Dezembro 1997), a atribuição da classificação de *Muito Bom* à categoria de Procurador-Adjunto apenas se verificará ao fim de 10 anos de

---

<sup>97</sup> As diferenças registadas em 2001 e 2002, no que respeita ao CSMP, com um abaixamento ligeiro e progressivo da percentagem de notas mais altas, coincide com a tomada de posse do novo Procurador Geral da República José Adriano Souto de Moura. No entanto, para além desta coincidência, não possuímos outras informações que possibilitem confirmar, de forma categórica, esta relação.

serviço, salvo justificáveis exceções<sup>98</sup>. Por conseguinte, os 21 *Muito Bons* verificados em 1997 enquadram-se nestas duas possibilidades. Quanto à categoria de procuradores da República, os critérios, segundo o mesmo Boletim, são mais flexíveis, “atingindo frequentemente um magistrado desta categoria a classificação máxima logo na primeira inspeção, nalguns casos sem ter feito jus a tal classificação na categoria de Delegado de Procurador da República” (Boletim n.º 18 do CSMP, Dezembro 1997).

A análise dos dados comprova tal indicação superior, verificando-se, inclusive, a inexistência, para quatro dos seis anos analisados, na categoria de Procurador da República, de avaliações de *Suficiente* ou *Medíocre*. Em 1999, em 37 avaliações de procuradores da República, aparecem já 2 *Medíocres* e 2 *Suficientes*, e a partir daí surgem com mais regularidade os *Suficientes*. No entanto, 2002 não registou qualquer nota de *Suficiente* ou de *Medíocre*.

**Tabela 17**  
**Classificações por Ano e por Categoria de Magistrados do MP –**  
**Procuradores da República (1997-2002)**

Ano/Classificações de Serviço	Muito Bom		Bom com Distinção		Bom		Suficiente		Medíocre		Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
2002	12	44%	11	41%	4	15%	0	0%	0	0%	27
2001	13	48%	8	30%	4	15%	1	4%	1	4%	27
2000	7	37%	8	42%	1	5%	3	16%	0	0%	19
1999	22	61%	6	16%	5	14%	2	5%	2	5%	37
1998	13	46%	12	43%	3	11%	0	0%	0	0%	28
1997	18	60%	9	30%	3	10%	0	0%	0	0%	30
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>-</b>	<b>54</b>	<b>-</b>	<b>20</b>	<b>-</b>	<b>6</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>168</b>
<b>Média anual / %</b>	<b>14,2</b>	<b>50,7%</b>	<b>9</b>	<b>32,1%</b>	<b>3</b>	<b>10,7%</b>	<b>1</b>	<b>3,6%</b>	<b>0,5</b>	<b>1,8%</b>	<b>28</b>

*Fonte: Procuradoria-Geral da República*

A discrepância entre as duas categorias é por demais evidente. A média de *Muito Bons*, por ano, atinge os 50% para os procuradores da República, enquanto apenas 28% dos procuradores-adjuntos inspeccionados obtiveram tal classificação. Em relação às restantes notas, no caso dos procuradores-

<sup>98</sup> O mesmo se aplica aos magistrados judiciais, segundo o Regulamento das Inspeções Judiciais do CSM.

adjuntos, repartem-se pelas três notas principais, enquanto para os procuradores da República, pelo facto de se concentrarem na nota mais alta, estão muito mais desequilibradas. Estes valores foram, ainda, mais desequilibrados até 1999, tendo-se, desde então, registado uma diminuição, em ambas as categorias, das notas mais elevadas e um consequente aumento da nota intermédia. Esta estratégia reflecte-se mais nos procuradores-adjuntos, com especial destaque para os cerca de 46% de *Bons* no ano de 2002.

**Tabela 18**  
**Classificações por Ano e por Categoria de Magistrados do MP –**  
**Procuradores-Adjuntos (1997-2002)**

Ano/Classificações de Serviço	Muito Bom		Bom com Distinção		Bom		Suficiente		Medíocre		Total
2002	24	19%	38	30%	57	46%	6	5%	0	0%	<b>125</b>
2001	29	29%	39	39%	27	27%	6	6%	0	0%	<b>101</b>
2000	70	35%	76	38%	41	32%	8	4%	3	2%	<b>198</b>
1999	51	26%	80	41%	59	30%	3	2%	2	1%	<b>195</b>
1998	42	39%	30	28%	32	30%	1	1%	2	2%	<b>107</b>
1997	21	20%	28	27%	49	47%	6	6%	0	0%	<b>104</b>
<b>Total</b>	<b>237</b>	<b>-</b>	<b>291</b>	<b>-</b>	<b>265</b>	<b>-</b>	<b>30</b>	<b>-</b>	<b>7</b>	<b>-</b>	<b>830</b>
<b>Média anual / %</b>	<b>39,5</b>	<b>28,6%</b>	<b>48,5</b>	<b>35,1%</b>	<b>44,2</b>	<b>32%</b>	<b>5</b>	<b>3,6%</b>	<b>1,2</b>	<b>0,8%</b>	<b>138</b>

*Fonte: Procuradoria-Geral da República*

De realçar apenas que, segundo o Estatuto do Ministério Público (artigo 109.º), a classificação dos magistrados do Ministério Público incide tão só sobre os procuradores da República e sobre os procuradores-adjuntos. Por conseguinte, a comparação dos resultados das inspecções limita-se exclusivamente a estas categorias, aplicando-se disposição idêntica aos magistrados judiciais, pois encontravam-se excluídos das fiscalizações ordinárias todos os juízes com categoria igual ou superior a Desembargador (passaram a estar sujeitos a inspecção os juízes-desembargadores pelas alterações introduzidas na Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto e pelo novo Regulamento de Inspeções Judiciais, aprovado pelo CSM em 10 de Novembro de 1999, mas apenas para efeitos de progressão na carreira).

No que respeita aos dados estatísticos referentes às classificações, pouco mais se pode afirmar. Existem, contudo, outros aspectos importantes que não podem ser analisados através de números, nomeadamente os critérios utilizados pelos inspectores no seguimento do estipulado pelos regulamentos de inspecção do CSM e do CSMP. De momento, vamos apenas enumerar os critérios que estão na base dos processos de inspecção e de classificação do desempenho dos magistrados. As diferenças entre os dois serviços de inspecção são mínimas, limitando-se, por vezes, a meras distinções de linguagem. Por outro lado, as inspecções, tal como estão definidas nos regulamentos, servem não só para apreciar o mérito dos magistrados, mas também para averiguar o funcionamento dos tribunais e as condições existentes, incluindo os quadros de pessoal, o movimento processual, as instalações e as habitações dos magistrados (n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento das Inspeções Judiciais<sup>99</sup>).

O facto de as funções da inspecção irem além da mera avaliação do trabalho do magistrado em causa permite recolher um conjunto de informações bastante vasto, que, se fossem devidamente compiladas e analisadas, permitiriam realizar com facilidade uma radiografia do funcionamento do sistema judicial português. Os processos de inspecção fornecem, inclusive, informações bastante úteis sobre as condições de funcionamento dos tribunais, destacando as principais carências. No entanto, como os resultados das inspecções não são aproveitados, para além das classificações dos magistrados, o manancial de informação que se recolheu acaba por ir para as prateleiras e ser arquivado.

A tabela seguinte exhibe uma síntese dos principais pontos respeitantes aos regulamentos das inspecções. Os aspectos mais polémicos referem-se aos critérios de avaliação e aos modelos utilizados, que são pouco objectivos. Na verdade, o grau de subjectividade dos relatórios depende, em grande medida, do perfil dos inspectores.

---

<sup>99</sup> DR II série, 8.95.96 – Alterado pela Deliberação 345/98, DR. 29.06.98 e Deliberação 381/98, DR. 17.07.98. A última alteração foi aprovada recentemente, por Deliberação do Plenário do CSM, em 19 de Outubro de 1999, e publicada no DR, II série, n.º 262, de 10 de Novembro de 1999.

**Tabela 19**

**Regulamentos de Inspeções do CSM e do CSMP**

<b>Competências</b>	<b>Conselho Superior da Magistratura</b>	<b>Conselho Superior do Ministério Público<sup>100</sup></b>
<i>Nomeação de inspectores</i>	Plenário do CSM	CSMP por proposta do PGR
<i>Mandato dos inspectores</i>	Não tem	3 anos
<i>Crítérios de selecção</i>	Juiz da Relação ou Juiz de Direito (+ de 15 anos) com classificação de Muito Bom	Procurador-Geral-Adjunto ou Procurador da República (+ de 10 anos) com classificação de Muito Bom
<i>Reuniões com inspectores</i>	Mínimo de duas por ano	Não especificado
<i>Limites geográficos dos inspectores</i>	3 anos numa área determinada	Não especifica, apenas aconselha a não afectação de uma área por tempo indeterminado (?)
<i>Limites hierárquicos</i>	Se não houver inspectores com categoria igual ou superior, o CSM nomeia outro juiz	Se não houver inspectores com categoria igual ou superior, o PGR nomeia outro magistrado
<i>Distribuição das inspecções</i>	Distribuição equitativa, feita pelos inspectores ou por um juiz designado pelo CSM, salvo acordo do Presidente do CSM	Distribuição equitativa por sorteio, salvo acordo entre inspectores aprovado pelo PGR
<i>Espécies de inspecções</i>	Ordinárias e extraordinárias	Ordinárias e extraordinárias
<i>Periodicidade</i>	4 anos	4 anos
<i>Finalidade das inspecções ordinárias</i>	-Conhecer os serviços (quadros, movimento, habitação) -Recolher informações sobre o funcionamento dos serviços -Apontar carências -Informação sobre os serviços dos magistrados	-Conhecer os serviços (quadros, movimento, habitação) -Recolher informações sobre o funcionamento dos serviços -Apontar carências -Informação sobre os serviços e mérito dos magistrados
<i>Inspeções extraordinárias</i>	Por iniciativa do CSM por: -desactualização da classificação -requerimento dos interessados -opção do CSM	Por iniciativa do PGR ou por proposta do CSMP por: -desactualização da classificação -opção do PGR ou proposta do CSMP
<i>Crítérios gerais de avaliação</i>	-Resultados de inspecções e informações anteriores do CSM; -Circunstancias relacionadas com o exercício de funções (volume, condições, acumulação, etc.); -Registo disciplinar e outros; -Estatísticas e conferência de processos; -Instalações; -Exame de processos, livros e papéis, findos e pendentes; -10 trabalhos escolhidos pelo inspeccionado.	-Informações da PGR sobre o serviços e processo de inspecção anterior; -Registo disciplinar e outros; -Informações dos superiores; -Exame de processos, livros e papéis, findos e pendentes; -Estatísticas e conferência de processos; -Tesouraria e contabilidade; -Instalações; -10 trabalhos escolhidos pelo inspeccionado.
<i>Crítérios específicos de avaliação</i>	- <u>Capacidade para exercício da função</u> : idoneidade cívica, independência, isenção e dignidade de conduta, relacionamento com operadores judiciários e cidadãos, compreensão de situações concretas.	- <u>Capacidade para exercício da função</u> : idoneidade cívica, independência, isenção e dignidade de conduta, integração e compreensão do meio, relacionamento com operadores judiciários e cidadãos, bom senso. -Preparação técnica: categoria

<sup>100</sup> Circular nº 22/93, actualizado com o Estatuto do Ministério Público de 1998.

Competências	Conselho Superior da Magistratura	Conselho Superior do Ministério Público <sup>100</sup>
	<p><b>-Preparação técnica:</b> categoria intelectual, apreensão de situações jurídicas, nível jurídico, fundamentação e argumentação.</p> <p><b>-Adaptação ao serviço:</b> bom senso, assiduidade, método, zelo, dedicação, produtividade, direcção do tribunal.</p>	<p>intelectual, desempenho em audiência, recolha e interpretação de material fáctico, nível jurídico, trabalhos jurídicos publicados.</p> <p><b>-Adaptação ao serviço:</b> dificuldade e volume de serviço, condições de trabalho, produtividade, zelo, assiduidade e dedicação.</p> <p><b>-Funções de chefia:</b> qualidades de chefia, eficiência de coordenação e nível de intervenção processual.</p> <p><b>-Apreciação das decisões:</b> senso prático/jurídico, fundamentação.</p> <p><b>-Condições de trabalho:</b> instalações, funcionários, número de juízes, polícia criminal...</p>
<i>Crítérios limitativos</i>	<p>-Primeira classificação não deve ser superior a Bom, salvo excepções;</p> <p>-Melhoria gradual da classificação, salvo excepções, não deve ser mais de um escalão de cada vez;</p> <p>-Muito Bom só deve ser atribuído muito excepcionalmente a juízes com menos de 10 anos</p>	<p>-Não refere, embora exista uma circular que aponta no mesmo sentido do referido pelo regulamento dos juízes (Boletim nº 18 do CSMP, Dezembro 1997).</p>
<i>Efeitos das classificações</i>	<p>-Medíocre implica a suspensão e a instauração de um inquérito;</p> <p>-Subida de classificação não pode ser apenas efeito da antiguidade.</p>	<p>-Medíocre implica a suspensão e a instauração de um inquérito;</p> <p>-Subida de classificação não pode ser apenas efeito da antiguidade.</p>

As opiniões a respeito das inspecções divergem bastante, havendo quem considere que o sistema funciona, mas também quem entenda que é tempo de rever por completo o esquema até agora utilizado, o qual pouco se tem alterado, mesmo com a recente remodelação dos regulamentos das inspecções. De tal modo o assunto se encontra na ordem do dia que o CSM emitiu uma circular em 1999, afirmando que estava receptivo às opiniões dos magistrados judiciais, sobre o regulamento da inspecção, tendo em vista a sua alteração – o que veio a acontecer no final de 1999. No entanto, as alterações, na prática, pouco vieram alterar, até porque, como se retira das entrevistas, as inspecções dependem mais das metodologias que se estabelecem do que das regras inscritas em lei.

Como forma de contextualizar a discussão, após as opiniões dos entrevistados, analisaremos alguns relatórios de inspecção.

Sobre o funcionamento do sistema de inspecções e os critérios dos mesmos, entre outros assuntos, os nossos entrevistados destacam uma série de questões. Começemos pelo CSM.

*“Esse é também um assunto muito delicado e que preocupa o Conselho, de tal forma que saiu há pouco tempo um novo regulamento das inspecções. Foram designados mais 5 inspectores com instruções noutra sentido. Porque o que se verifica é que, muitas vezes, a classificação do juiz depende do critério subjectivo do inspector. (...) Isso é inerente ao funcionamento das coisas, mas era preciso que houvesse alguns critérios objectivos e esses estão a ser dados. A celeridade com que o juiz decide, a forma como decide, a fundamentação dos despachos ou sentenças. Estão a ser dados critérios objectivos. Há sempre depois um elemento subjectivo. (...) Tenho visto relatórios de inspecção em que o juiz é censurado, passe a expressão, por fazer sentenças muito extensas, com grande orientação teórica e citação de acórdãos; e outros relatórios em que o juiz não faz isso e também é censurado por não o fazer. Tenho visto relatórios de inspecção em que o juiz é censurado por perder muito tempo a fazer o questionário – chama-se agora a base instrutória – seleccionando ou elencando expressamente esses factos, porque perde mais tempo. Mas outros juízes, para serem mais céleres, limitam-se a fazer a base instrutória por remissão para os articulados, mas outros inspectores também os censuram por isso. Portanto, tem que haver um critério uniforme. Mas agora o Conselho tem essa preocupação e está a tentar estabelecer um critério uniforme para que os inspectores se orientem por ele” (Ent. 1 – Não Magistrado).*

*“Há sempre facetas de um juiz, por vezes repercutidas na opinião pública, que escapam ao inspector. A não ser que este impusesse um sistema policial de inspecção, para fiscalizar o dia-a-dia do juiz (...). Isso é uma situação do tipo policial que não se pode aceitar e é evidente que muita da actuação do Sr. Juiz escapa aos inspectores. Assim, não me surpreende que, a maior parte das vezes, as inspecções incidam no que ficou escrito nos processos, embora não totalmente. Recentemente o Conselho aprovou uma circular, precisamente, para chamar a atenção dos inspectores de que os juízes devem ser apreciados por qualidades que*

*muitas vezes estão fora dos processos. Nomeadamente, nessa circular ficou expresso que se deve ter em conta a pontualidade, que acho que é muito importante, e outras características. Mas eu continuo a ter uma visão positiva, pois considero que, no fundo, e com todas as vicissitudes que a questão tem, as inspeções ainda são a melhor maneira de apreciar os juizes” (Ent. 2 – Juiz).*

*“Aquilo funciona assim. O inspector vem-me inspeccionar. Já tenho dois bons com distinção, com 10 ou 12 anos e o serviço em dia (mesmo que tenha alguma coisa atrasada não há grande problema). Ele sabe que se me der bom com distinção eu vou reclamar. Assim, existe esta estrutura, que no fundo é apoiada pelos não magistrados, porque não querem interferir muito no “establishment”. (...) Aparecendo uma pessoa que critique o sistema e o queira alterar, como eu tentei, mesmo votando vencido, defronta-se com este sistema. (...) Se o relatório só diz bem, como é que nós no Conselho vamos dizer mal? Depois defrontamo-nos internamente com outros fenómenos, porque todos se conhecem (uns conhecem aqueles, uns conhecem os outros...). Nota-se isso, e há “lobbies” de Lisboa, do Porto ou de outros lados. Os juizes que mais trabalham, na minha perspectiva, são os mais prejudicados na carreira: são os juizes da província. (...) Esta forma de funcionamento das inspeções é extremamente aleatória.*

*Os inspectores não têm nenhuma preparação específica. São magistrados que, por algum motivo, se evidenciaram, na perspectiva do Conselho, e que o levou a escolhê-los para irem exercer aquela função. Mas quem preside o sector das inspeções é o Presidente e o Vice-Presidente, que são homens de 60 e tal anos, com uma determinada mentalidade. (...) Uma vez escolhidos, o Conselho devia ter reuniões periódicas e traçar-lhes as linhas de rumo, inculcando-lhes confiança e dizendo-lhes para não ter medo de dar o bom, o bom com distinção ou o medíocre. (...) A lei prevê duas reuniões anuais que se fazem, mas que são manifestamente insuficientes e são reuniões marcadas para as duas da tarde. (...) As reuniões, para além de insuficientes, não resolvem nada. Deviam ser periódicas. (...) Ninguém quer mexer nisto, porque há muitos interesses*

*instalados e o Presidente tem mais que fazer, visto que o Conselho é, por assim dizer, secundário para ele.*

*Não vejo objecção para que não haja inspecções [a desembargadores]. No fundo a promoção para a Relação na magistratura judicial é o correspondente à promoção a procuradores no Ministério Público. E por aí pairavam desembargadores, os processos iam-se acumulando e por aí ficavam.*

*Acho que o Conselho, por via das inspecções, colhe um manancial de informações que seria útil, mas que está acumulado nos arquivos. Tentei sensibilizar o anterior Secretário de Estado para que o Conselho tivesse meios informáticos para introduzir todos aqueles dados que lá tem, de modo a que qualquer pessoa que queira saber qual é situação do tribunal de (...), por exemplo, possa ter acesso a todas as informações” (Ent. 3 – Juiz).*

*“O Conselho lançou um convite público a todos os juízes para intervirem nesse debate. (...) Concluiu-se este processo recentemente com um novo regulamento, a síntese desse debate e a grande preocupação sentida foi apontar para duas vertentes. A tentativa de que actividade dos inspectores conseguisse uma uniformidade, o que não tem ocorrido até hoje; e ainda que os inspectores não se limitem apenas a fornecer ao Conselho as suas opiniões sobre a prestação dos juízes, mas sobretudo os fundamentos fácticos dessas opiniões. (...) Essa foi a grande linha: a de tentar impor alguma uniformidade e que os relatórios obedeam, mais ou menos, aos mesmos parâmetros, e o desejo de que preencham todos os requisitos que constam do regulamento. (...) A atenção desta revisão do regulamento não teve tanto a ver com essas mudanças de estilo, mas mais quanto ao conteúdo nessas vertentes da uniformidade e da fundamentação fáctica. (...) É impossível haver só um inspector, logo aí, os juízes nunca podem ser analisados de forma igual, mas se, para além deste problema, não se criam mecanismos de combate a essas disparidades então será o caos completo e foi essa a grande preocupação. (...) O corpo dos inspectores foi largamente renovado. Neste último ano entraram nove novos, e ao todo são vinte. Esta renovação aliada a este debate que houve sobre as inspecções dá-me esperança para...*

O Conselho procederá a inquérito aos juízes-desembargadores relativamente aos quais ocorra uma das seguintes situações: pendências iguais ou superiores a 60 processos; 15 ou mais processos atrasados; qualquer processo com conclusão aberta há um ano. O Conselho, sempre que detecte uma destas situações, determina imediatamente a realização do inquérito para saber as razões. Isto é um dos aspectos da apreciação do trabalho dos desembargadores. Um outro, que é uma novidade do estatuto, é o da possibilidade dos desembargadores, que se encontram em condições, em termos de antiguidade, para acederem à graduação para o Supremo Tribunal de Justiça, de pedirem uma inspecção ao trabalho que prestaram nas relações. Até hoje só o trabalho prestado na 1ª instância é que era sujeito a esse tipo de inspecção classificativa. (...) Uma inspecção ao trabalho dos desembargadores é sempre muito complicada porque os processos são de recurso e, depois da decisão da Relação, das duas uma: ou há um novo recurso e vai para o Supremo; ou vai para a primeira instância, para o tribunal de onde proveio e é onde terminará sempre, sendo quase impossível, materialmente, fazer uma inspecção nos moldes em que as inspecções estão pensadas até hoje. (...) O futuro o dirá, porque não sei até que ponto é que depois em termos de graduação a classificação que venham obter do Tribunal da Relação contará tanto como isso” (Ent. 4 – Juiz).

Já no que se relaciona com o facto de cada inspector possuir um modelo próprio para realizar as inspecções, utilizando-o muitas das vezes apenas com ligeiras alterações, de modo a justificar as notas diferentes, as reacções foram distintas. Também distintas são as opiniões sobre a qualidade do sistema de inspecção.

“E acontecia que alguns relatórios eram “chapa 5”, pronto. Não pode ser” (Ent. 1 – Não Magistrado).

“Não tem havido problemas, salvo casos especialíssimos, que são uma gota de água num oceano. Mas existem magistrados que se consideram a si próprios muito bons e, às vezes, chega lá um inspector que não os considera a esse nível. (...) Mas são situações normais na vida do ser

*humano. Agora eu considero que, com essa “nuance” dos Srs. Inspectores não poderem aperceber-se da total actividade do juiz, as inspecções são positivas, os juízes aceitam-nas bem, inclusive nas recomendações” (Ent. 2 – Juiz).*

*“O modelo das inspecções que existe não é melhor nem pior que o anterior, mas salvo raras excepções, eu acho que o mérito do magistrado, por norma, salvo casos muito excepcionais, raramente corresponde ao valor real. Há muitos juízes, como se costuma dizer, de “mão cheia” e de alto nível, que têm uma classificação e uma notação muito mais baixa do que outros que não se lhes podem comparar. (...) Há, actualmente, toda uma pressão sobre os inspectores, porque os magistrados quando têm o Bom há já 7 ou 9 anos, leva a que o inspector já não tenha a coragem de lhe dar um Bom ou um Suficiente. Infelizmente isto está institucionalizado. Se o inspector não lhe atribuir aquela nota, o magistrado vai reclamar, e o inspector vai ter problemas... O inspector pode ser levado a pensar que, desse modo, possivelmente, o Conselho já não lhe vai renovar a comissão, e terá que se ir embora. Para evitar problemas, os inspectores dão a todos... (...) Agora, a pessoa que reclama sabe, de antemão, que tem uma alta probabilidade de vir a obter a nota que pretende, porque se não a obtiver no Permanente, no colégio mais restrito, vai reclamar para o colégio mais alargado, e quase de certeza que lhe vão atribuir a nota.*

*Alguns dos inspectores, para não dizer todos, têm uma “choca” no computador para cada uma das notas que eles entendem que devem dar ou que vão dar. (...) Andamos assim num círculo vicioso, em que os inspectores, para não estarem com estes problemas, metem-lhe uma “choca”, vêem se está na altura de um Muito Bom, e já está” (Ent. 3 – Juiz).*

Quanto à sobrevalorização das classificações, que desmotiva quem realiza um bom trabalho, e do facto de que quem é alvo de uma primeira ou de uma segunda inspecção não atinge uma nota distintiva, mesmo demonstrando um trabalho excepcional, registam-se igualmente opiniões diversas.

*“Os juízes mais antigos não gostam que os mais novos tenham boa classificação logo de início. Há uma tradição. (...) Nós, os membros leigos do Conselho, já conseguimos alterar essa mentalidade. Porque se um juiz, que só pode ser classificado ao fim de 4 anos, revelar conhecimentos e aptidões excepcionais, porque não há-de ter logo um Muito Bom? Nessas circunstâncias, nós já introduzimos no Conselho a nova orientação de que, mediante essa aptidão excepcional, mesmo sendo a primeira classificação, pode ter Muito Bom. (...) Excepcionalmente, já estamos a atribuir o Muito Bom na primeira classificação, mas também não quer dizer que a primeira classificação seja de Bom. Se realmente o juiz não for bom tem que ter Suficiente, e se não tiver aptidões suficientes tem que ter Medíocre. Mas Medíocre, como sabe, implica a saída da magistratura. Põe-se a questão em sessão plenária e se for confirmada implica a saída da magistratura e alguns já têm saído! Tem havido Medíocres, coisa que não havia anteriormente. (...) Isto mostra que o Conselho está mais atento [o aumento do número de Medíocres]. Mas também havia a ideia de que um juiz razoável, que não tinha atrasos significativos e que julgava em harmonia com a lei, tinha a primeira classificação de Bom. E depois tinha que ter a segunda Bom com Distinção. Ia subindo! Havia essa rotina, mas não pode ser. O juiz tem que ser classificado não por rotina, mas por aptidões. (...) Agora acontece muitas vezes que nós não aceitamos o relatório do inspector e alteramos a nota” (Ent. 1 – Não Magistrado).*

*“A magistratura convenceu-se que a progressão na carreira é natural. (...) Se o magistrado exercesse a função com o mínimo de dignidade, ao fim dos três anos teria um Bom. Depois à segunda inspecção teria outro Bom ou Bom com Distinção, e quando chegasse ao fim da carreira, à beira de ir para o Supremo teria uma nota melhor... (...) Infelizmente, encontro esta sobrevalorização. E eu estou desiludido com o Conselho porque pensava que a minha presença iria inverter esta tendência. Felizmente, em alguns aspectos foi possível, mas não se conseguiu ir muito longe, porque os magistrados que lá estão têm mais de 15 anos. (...) O que acontece é que qualquer um destes magistrados continua imbuído neste espírito.*

*Há uns melhores que outros. Não concebo que um inspector vá a uma vara criminal onde prestavam serviço sete juízes, e são todos iguais. Vê-se*

*um relatório e a única diferença que encontra são os nomes deles, o resto é tudo igual. E são todos Muito Bons. (...) Antigamente para ir para a Relação era preciso Bom, a toda a gente atribuíam Bom. Agora é preciso Bom com Distinção, e a toda a gente atribuem Bom com Distinção. Quando chega àquela altura o inspector escreve lá: "é altura por fim, agora de ascender à...", e dá-lhe Bom com Distinção. Os membros do Conselho, por seu lado, não lhes querem estragar a vida... (...) Os funcionários públicos todos têm Muito Bom. Porque é que é que um juiz não pode ficar toda a vida com a classificação de Bom se não merece mais? Só assim pode haver estímulo àqueles verdadeiramente bons, àqueles que trabalham, que investigam e se dedicam.*

*Quanto às classificações, não podemos afirmar que o Conselho tenha estado sempre nesta «onda» de hipervalorizar. Houve já algum trabalho, porque já estivemos pior. Há ainda muito a melhorar, e espero que, com esta ou com outra composição, se consiga alterar, melhorando as inspeções, porque é uma das áreas mais necessárias, quer para magistratura quer para os cidadãos em geral" (Ent. 3 – Juiz).*

*"Uma coisa que eu noto é o alargamento do leque das notas. Até recentemente, parecia-me que a nota de Suficiente era uma nota negativa e deixou de o ser. No regulamento também se atribui um conceito para cada nota, para cada anotação. E com este regulamento fica definitivamente assente a prática que já vinha existindo antes: o suficiente é suficiente, e não uma nota negativa. Até há uns anos um juiz que recebesse essa atribuição sentia-se diminuído. Este alargamento do leque poderá ter essa consequência. A norma que se debruçava sobre as notações era até aqui uma norma em branco, e com este regulamento fez-se uma tentativa de atribuir algum conteúdo às notações. Na que respeita ao Suficiente ficou dito que equivale a "um reconhecimento de que o juiz de Direito possui as condições indispensáveis ao exercício do cargo e que o seu desempenho foi satisfatório", portanto tira-se essa conotação. O Bom equivale "ao reconhecimento de que o juiz possui qualidades a merecerem realce para o exercício daquele cargo". Para a atribuição do Bom já tem que haver algo mais. Esta nova linha vai resultar no alargamento do leque das opções, vai haver mais suficientes e isso, por*

*arrastamento, pode levar ao resultado dos dados estatísticos. (...) Aquilo que é considerado pela lei serem as notas de mérito, o Bom com Distinção e o Muito Bom, equivale ao reconhecimento de um desempenho meritório ao longo da respectiva carreira, ou seja, já tem que haver aqui alguma consolidação. Esse mérito terá que ser comprovado com alguma segurança e com alguma regularidade, por haver a ideia de que os juízes são todos medianamente inteligentes e de todos serem capazes de durante um ano, através de um esforço acrescido, conseguirem demonstrar com realce as suas capacidades. (...) O mérito não pode ser pontual” (Ent. 4 – Juiz).*

Embora os problemas relativos ao sistema de inspeções no CSMP sejam igualmente polémicos, existem especificidades que nos levam a separar a análise e a apresentação dos contributos dos entrevistados. Assim, começamos pelos critérios usados pelos inspectores.

*“É inevitável que haja subjectivismo. Essa tem sido uma das razões por que não se tem ido para a divisão do Conselho na apreciação dos processos. Precisamente porque há componentes subjectivas e tem-se entendido que quantos mais forem os membros a manifestar a sua opinião, mais fácil é encontrar, depois, um denominador comum. Porque, naturalmente, pouco a pouco, vai-se centrando em critérios base. Um critério base, para mim, perante um processo, é quando começo a verificar que o magistrado tem atrasos sistemáticos nos processos. É um elemento em termos de inspeção que me impressiona desde logo. Eu sei que há vários membros do Conselho que quando detectam atrasos sistemáticos nos processos, é logo um elemento fortemente negativo. Depois, nós vemos o papel interventivo dos magistrados e daí varia muito de comarca para comarca e temos que ponderar isso. Por exemplo, numa comarca de Lisboa ou Porto o apoio da Polícia Judiciária é completamente diferente de outro tipo de comarcas em que o apoio que eles têm é da PSP ou da GNR. Portanto, é muito deficiente. Depois é preciso ponderar se o magistrado se limita, no momento da promoção, a avaliar os elementos que vieram das polícias e à promoção ou se é um magistrado interventor. Depois varia em*

*termos da qualidade das peças processuais que é sempre um bocado difícil de avaliar. (...) Nesse funcionamento dos tribunais o magistrado é um elemento fundamental. Se o magistrado é conflituoso, porque acontece o tribunal ter problemas com juízes. (...) Se tem problemas de guerra com os funcionários, essas coisas perturbam o funcionamento dentro dos tribunais... Portanto, são meia dúzia de critérios que pouco a pouco se vão acentuando e consolidando e que são determinantes para a classificação. (...) O magistrado do Ministério Público pode intervir em muita coisa: nas comissões de menores, nas relações com as polícias e tudo isso. Isto valoriza muito. Mas é uma coisa que faz do magistrado do Ministério Público, se calhar, um bocadinho diferente do magistrado judicial. (...) Depois depende do feitio. Eu vejo magistrados ótimos, intelectualmente fora de série, mas que não têm jeito para as relações públicas. Chegam ao tribunal e metem-se no seu gabinete e isso não é bom. (...) Tem-se pedido a certos inspectores para eles tomarem atenção aos vários temas. Os relatórios são muito completos. Uma coisa é o relatório final, mas o levantamento durante o processo é muito complexo: os atrasos, a intervenção no julgamento, os funcionários... Há os elementos essenciais para essa avaliação, mas naturalmente que as avaliações têm os seus momentos subjectivos” (Ent. 5 – Não Magistrado).*

*“Depende dos inspectores, mas isso também tem a ver com o próprio Conselho. A questão dos atrasos e da morosidade é fundamental. Assim, um indivíduo que tem atrasos não pode ser um bom magistrado, não podendo ser classificado de Muito Bom. Mas, na prática, as pessoas vêm-se confrontadas com magistrados com qualidade excepcional e que tem 30 ou 40 atrasos, ou que tiveram em determinada fase, o que se pode justificar pelo número de entradas ou pela complexidade dos processos. Depois entramos num dilema que é sentido, não só pelos inspectores, mas também pelo próprio Conselho. Até porque dentro do Conselho há procuradores-gerais-distritais que consideram que, mesmo que o indivíduo seja muito bom, o que interessa é despachar. (...) Estamos aqui sempre confrontados entre a quantidade e a qualidade, sendo que, realmente, é dada muita importância à quantidade. Mas, se também não fosse assim entravamos quase num caos... entupindo o sistema. É esta tensão que*

*mantém o equilíbrio. (...) Agora, há um determinado tipo de processos mais complexos e que precisam de um tratamento distinto, e isso tem a ver com a gestão dos recursos humanos. Tem que se saber que processos são esses e tem que se reparti-los por vários magistrados, não os sobrecarregando com outros processos. Não pode é depois ser prejudicado por causa disso. (...) Ainda não vi o último projecto de regulamento das inspecções que está para discussão. Tenho a ideia que teria que ser todo alterado. Claro que os inspectores tem critérios que são definidos pelo Conselho e teriam que os seguir. Há uma coisa que os inspectores poucas vezes tem em atenção, na prática, embora não saiba se faz parte do regulamento, e que é a distribuição de serviço que o Procurador fez. O Procurador distribui serviço (e isso é controlável ao terem acesso a ela), mas às vezes criticam o magistrado porque só trabalhou, por exemplo, em acções de determinação de poder paternal, mas isso pode decorrer de uma ordem de serviço do Procurador. E tem muito menos atenção ainda às orientações que os procuradores dão relativamente, por exemplo, à simplificação processual. (...) Os relatórios que tenho visto são cada vez mais concretos. Depois depende um pouco dos inspectores e, um pouco, das pessoas inspeccionadas. Há relatórios que pouco têm de objectivo. Claro que os relatórios são todos acompanhados por trabalhos apresentados pelo inspeccionado e seleccionados pelo inspector. Há uns que tecem comentários muito subjectivos e fazem considerações gerais, há outros que concretizam mais, e que são os mais recentes. Nesse aspecto, talvez tenha melhorado, ou melhor objectivado. (...) Normalmente, são classificações que advém das conclusões que são tiradas, e às vezes não são baseadas em nada de objectivo. Pessoalmente, acho que a questão da cotação das pessoas é muito complicada, e talvez fizesse sentido a entrada de outros saberes e formações” (Ent. 6 – Magistrado do MP).*

*“Na experiência que tenho do Conselho, os inspectores, sem excepção, fazem uma avaliação dos dois itens de forma ponderada, isto é, entrecruzam a qualidade com a quantidade. E a avaliação final resulta desta ponderação dos dois elementos. Quando em caso de dúvida, que tem a ver com a classificação de mérito, e a quantidade/produktividade é*

*bastante elevada, o item da qualidade funciona como elemento diferenciador para obter, ou não, a nota máxima. (...) O aperfeiçoamento é desejável. (...) Não me parece que deva haver um modelo esquemático, formatado, com vários itens para preencher, desde que cada membro do Conselho, ao ler o processo (e esperamos que todos os leiam), façam uma leitura comparativa de todos os processos e possam ter, dessa maneira, algum discernimento. A subjectividade do inspector ajuda, muitas das vezes, a quem tem a palavra final, que são os membros do Conselho, no sentido de objectivar a nota final. Agora, isto é complicado se as pessoas não lerem os processos” (Ent. 7 – Magistrado do MP).*

*“Dentro da própria avaliação do magistrado que critérios utilizar? Como é possível a aproximação a critérios objectivos, ou seja, afastar-se, tanto quanto possível, dos critérios subjectivos? Qualidade, categoria intelectual... Outros dois itens que lá não deviam estar: a assiduidade e a pontualidade. Não faz sentido. A assiduidade é um dever. A pontualidade é outro dever. Têm que ser dados adquiridos, mas a pessoa pode não estar a trabalhar no tribunal, por falta de condições, como aqui em (...). (...) Na avaliação também se refere: “no julgamento tem uma postura muito correcta”. Como é que o inspector sabe? Assistir é também um acto de polícia, e não faz sentido. Vem nos relatórios o que se pergunta aos funcionários e aos juízes, mas não se diz, porque apenas referem: “segundo se conseguiu apurar”. Isto é pouco transparente porque a pessoa tem o direito de saber como é que o inspector chegou a essa conclusão e a quem perguntou. Assistiu aos julgamentos? Se não assistiu, como é que se refere que nas alegações um magistrado só pede justiça. Tem direito a saber quem é que o disse para poder contestar. Também não tenho ideias muito seguras sobre isto, mas tem que ser tudo repensado. Gostava era que isto fosse tudo debatido até ao âmbito das questões. (...) Agora, que isto tem de ser tudo repensado, isso tem. E, sobretudo, definir o que é que se pretende, ou seja, o que é que os cidadãos pretendem. Se não se quiser esta formulação tão genérica, o que é que o sistema pretende? Pretende magistrados génios, que sabem as doutrinas e jurisprudência todas, e despacham no meio disto tudo 4 processos por mês? Ou querem um magistrado que tenha os conhecimentos suficientes, e com uma*

*grande capacidade de trabalho e poder de iniciativa, bem como, uma coisa essencial, que é a possibilidade de coordenação dos órgãos de polícia criminal? (...) Uma vez tentei introduzir esse debate, pois o Conselho deveria definir, na primeira reunião do ano, critérios objectivos e consensuais para apreciação dos relatórios. Assim, cada pessoa tem os seus critérios. (...) Pode ser também por uma definição do relatório-tipo muito mais sintético, em 4 ou 5 páginas, referindo-se o essencial de forma quase telegráfica. Na minha óptica, com o mínimo de comentários: deve ser um relato objectivo. (...) As informações hierárquicas, normalmente, favorecem os magistrados em mais de 90% dos casos. É mau e é bom. No actual sistema é preferível que se saiba qual foi a fonte do inspector do que não se saiba qual foi... “consta-me que” é uma expressão que me arreia ou “segundo consegui apurar”. Agora, é preferível escrever “apurei isto junto do superior hierárquico com quem trabalha todos os dias”. Se mentiu é problema dele, mas há uma fonte de informação que é transparente, e que pode ser contestada: “o Procurador disse isto de mim, mas não é assim”. Há ali uma fonte de informação que está identificada” (Ent. 8 – Magistrado do MP).*

Outro tema importante é o da selecção das notas, que implica ter em consideração, pelo menos, três aspectos distintos: 1) a sobrevalorização generalizada das classificações, verificando-se uma redução da escala de avaliação; 2) a atribuição tendencial de notas mais altas às categorias superiores ou a magistrados mais antigos; 3) e a desmotivação dos magistrados que, embora tenham poucos anos de serviço, podem estar a desenvolver um trabalho excepcional e não alcançam a nota condizente. Em relação a estes temas as opiniões mantêm-se divergentes.

*“Temos muita gente classificada de Muito Bom, não é? E as classificações variam entre o Bom, Bom com Distinção e o Muito Bom. Fundamentalmente há ali três classificações. (...) O Suficiente, embora seja positivo, já é uma situação depreciativa. Aquilo que é normal é o magistrado normal que tem as coisas direitinhas ter Bom e quando se começa a distinguir chega a Muito Bom. O Suficiente, nesse aspecto, já é*

depreciativo. (...) Há essa ideia e acho que este é um problema de escala. A escala é muito apertada. Entre o Bom e o Muito Bom são três graus. Portanto, há aqui três graus. (...) É verdade. Há exceções, mas isso é verdade. A primeira avaliação é uma avaliação cuidadosa, mas há uma tradição, uma tendência para não exagerar a classificação. Na primeira inspecção, 80%, se calhar, 90% tem apenas Bom. É preciso, realmente, destacar-se para na primeira inspecção ter uma classificação de âmbito superior. (...) A inspecção vai até a Procurador, não é? Tenho muitos casos em que um Procurador-Adjunto bem classificado, com uma boa carreira, quando chega a Procurador baixa de nota porque lhe falta, normalmente, capacidade de gestão ou de coordenação. São outro tipo de funções. Ele é capaz de cumprir muito bem a sua função no seu tribunal ou no seu serviço e quando tem de dirigir ou coordenar, ele aí falha. Eu não me admiro porque o magistrado não tem, nessas áreas, qualquer preparação” (Ent. 5 – Não Magistrado).

“O facto de haver tantas notas boas tem a ver com o facto do sistema não ter sentido. Salvo aqueles casos que estão no início da carreira ou os casos que são muito maus (para o Suficiente ou o Medíocre), os que cumprem um determinado número de requisitos obtêm um Bom com Distinção, e os melhores o Muito Bom. Advém de um conjunto aleatório de circunstâncias, que passa pelo sítio onde as pessoas trabalham, pelo facto de terem um boa nota logo na primeira inspecção (às vezes passados 7 ou 8 anos), e aí já não se condiciona pelo facto dos magistrados terem poucos anos de serviço. O ter um bom secretário também condiciona, mas não na perspectiva do inspector... Tudo aquilo é muito relativo. Os próprios inspectores também já entram nessa classificação. Há quem defenda que um magistrado que cumpra bem é um Bom, nunca devia ser mais, apenas os excepcionais. Depois, na prática começa a haver tendência para aumentar, e às tantas começamos a relacionar um Muito Bom com um Bom com Distinção. Isto não tem razão de ser. Penso que se deverá caminhar no futuro para uma estrutura distinta. (...) As classificações são importantes por causa dos movimentos e das promoções. Temos ainda que apurar o sistema, mas este sistema está-se a negar a si mesmo. (...) Mesmo com o actual sistema, o facto de se fazerem inspecções individuais

e não se fazerem inspecções aos serviços leva logo a que muita coisa não seja apanhada. O magistrado pode ser muito bom e os serviços funcionarem muito mal. O inspector vai ver o trabalho do magistrado, mas não vai ao arquivo, nem leva a que se possam aperceber de um determinado tipo de deficiências, nomeadamente deficiências de serviço. Quais foram os magistrados que tinham Medíocre? Foram aqueles que tinham o serviço completamente de pantanas, e já não era só incompetência. Depois de haver muitas queixas fizeram-se também inspecções aos serviços, o que permitiu ter outra visão. No fundo, este sistema facilita aos magistrados individualmente o facto dos inspectores não se aperceberem (às vezes apercebem-se mas não querem meter o nariz), embora também não queiram ver as coisas chatas e más. Depois, será que isso tem a ver com uma auto-complacência das auto-avaliações? Poderá ter. Então, é mais uma questão para se repensar o sistema. Neste Conselho, há um magistrado e um não magistrado que passam a vida a criticar os Muitos Bons: “isto não pode ser, temos que baixar a bitola, toda a gente é muito boa”. Às vezes chegam ao Conselho Bons com Distinção e após reclamação ainda sobem... Fazem estas declarações de voto, mas depois votam os processos todos Muito Bons. Se realmente tiverem essa ideia, pegavam nos processos e votavam contra, justificando (e a justificação não é obrigatória, fica apenas inscrita nas actas). No fundo, estão a refilar mas querem é que, à partida, sejam os inspectores que proponham as notas mais baixas. O Procurador-Geral da República, a propósito disto, fez uma intervenção interessante: “mas eu aqui só tenho um voto”. Porque eles estavam a votar todos os Muito Bons que lá iam, sem se opor, mas depois diziam que havia demasiados. É um pouco o paradoxo do funcionamento disto. (...) Habitualmente tem um Bom numa inspecção o magistrado com pouco tempo de serviço. Ainda no último Conselho houve um magistrado classificado de Muito Bom na primeira inspecção. Tenho visto também alguns Bons com Distinção. Algumas inspecções são também feitas passados sete ou oito anos. É um pouco limitativo. Há essa regra, mas tem sido muito ultrapassada. (...) Aí entra um outro critério: o ser-se magistrado há algum tempo. É o critério da subida gradual na carreira. (...) Qualquer pessoa é muito boa, mas eu começo a olhar para o lado e vejo imensos Muito Bom, e alguns talvez não se

*justificassem se fosse o critério de excelência. Por isso é que isto é o critério da normalização. A nota base está-se a transformar no Bom com Distinção, que é a nota do indivíduo que já tem sete ou oito anos de serviço e que é razoável. (...) Quanto à inspecção aos serviços [dos superiores hierárquicos] penso que sim. Porque é que não são inspeccionados? Porque não precisam das classificações. Também por dificuldades práticas, pois teriam que ser inspeccionados por indivíduos com categoria superior. Mas, pelo menos, as inspeções aos serviços deviam ser feitas” (Ent. 6 – Magistrado do MP).*

*“Isso é uma questão mais complexa [a sobrevalorização das notas]. Quem tem a visão das avaliações pode explicar isso melhor. Aquilo que se chama justiça relativa faz-se em relação aos processos que estão em discussão naquele momento. (...) Admitindo que todos leram, por exemplo, os 50 processos, é muito previsível que em relação àqueles 50 haja uma coerência e uma justiça relativa, utilizando como medidas-padrão alguns dos processos que analisaram ao longo dessa sessão. Agora, havendo dez sessões por ano, é muito difícil que a medida-padrão que foi utilizada na primeira sessão seja a mesma na última. Isso traduz-se, e não se trata de sobreavaliação, na justiça relativa aplicada um pouco de acordo com o momento em que se faz a avaliação. E há outro aspecto nada despiciente que deve ser atendido. Por exemplo, em relação ao MP as classificações são elevadas, mas por força da antiguidade. Magistrados que já foram inspeccionados 3 ou 4 vezes, é muito natural que na quarta atinjam a classificação máxima. (...) Na última sessão do Conselho, eu próprio fui o relator de dois jovens que vinham com proposta de Muito Bom dos inspectores. Num não tive o mínimo de dúvidas em propor o Muito Bom. No outro, tive dúvidas e propus o Bom com Distinção. (...) Contrariamente àquilo que se pensa, apesar de tudo, os critérios que se usam na atribuição da nota máxima são muito semelhantes. Tanto faz ser um magistrado com muita ou pouca experiência. Isso contradiz, aparentemente, aquilo que eu disse, a propósito do atingir um Muito Bom depois de 16 ou 17 anos de serviço, que é o que acontece aos procuradores-adjuntos que estão a ser promovidos a procuradores da República. Mas a contradição é aparente, porque os Muito Bons que*

*aparecem são vistos segundo os mesmos critérios. (...) Não nego que haja maiores reservas, mas nunca foi entrave para que o CSMP tenha atribuído Muito Bom logo na primeira inspecção. Só este ano, para dar um exemplo, salvo erro, já demos 5 ou 6 classificações de Muito Bom a magistrados com menos de 5 anos de serviço (Ent. 7 – Magistrado do MP).*

*“Não é essa a percepção que tenho [da questão da sobrevalorização], pela minha experiência de 3 anos no Conselho. O parecer relata, independentemente de ser recente ou não, a qualidade que vinha nos relatórios e nas peças. Repare que, logo de início, há um défice porque o Conselho nunca definiu, à partida, os próprios critérios de apreciação de relatórios. Quais são os critérios que o Conselho tem para apreciar? Não há. Cada membro tem os seus. (...) [Em relação à inspecção dos superiores hierárquicos] Não faz sentido não fazerem-se, porque os procuradores-gerais-adjuntos, pelo menos alguns, também exercem funções processuais. Não faz sentido que quem exerce funções processuais na 1ª instância seja avaliado pelo desempenho profissional, e quem exerce funções processuais nos tribunais superiores não seja avaliado no seu desempenho profissional. Isto, na minha óptica, é uma regra de ouro. Se desempenha funções processuais tem de ser avaliado por essas funções. Foi ideia que não vingou. E existem, eventualmente, alguns casos em que o que se passa pode ser escandaloso. O dever de avaliação deve estar garantido para se detectar eventuais prejuízos, e já que não há inspecções ao desempenho profissional, ao menos que haja levantamentos se ocorrerem situações passíveis de procedimentos disciplinares” (Ent. 8 – Magistrado do MP).*

Existe, ainda, uma outra questão relacionada com a selecção, a actuação e a postura dos inspectores, a qual foi pouco referenciada pelos entrevistados. Contudo, alguns pronunciaram-se, como podemos constatar de seguida.

*“Acho que há inspectores que estão lá há muitos anos, por exemplo 15 anos, e isso não é de maneira nenhuma saudável. Defendo o máximo de 6 anos como inspector, que é algo que vou propor para o novo regulamento. (...) Há uns tempos atrás havia inspectores que entravam nos tribunais e*

*não cumprimentavam ninguém, restringiam-se a um gabinete e nem sequer conheciam os magistrados que lá trabalhavam. Já nem era uma questão de cortesia, já era outra coisa... (...) Eu nunca senti [pressões sobre os inspectores], mas há quem diga que há, como existem pessoas que dizem que não há. Traduz um pouco a ideia que os magistrados no terreno têm de que há determinado tipo de inspecções que são distribuídas a determinado tipo de inspectores. É um pouco na ideia de: “vá lá inspeccionar aquele rapaz, tenha um bocadinho em atenção, pois não é preciso andar a chatear muito o rapaz”. A pressão é um bocado subtil e indicadora, escolhendo, mais ou menos, os inspectores que têm mais em atenção este tipo de influências. Mas é o tipo de considerações que não posso afirmar, porque não sei nem me apercebi disso” (Ent. 6 – Magistrado do MP).*

*“O conjunto dos inspectores do CSMP é de nível elevado, com uma preocupação de objectividade, justiça relativa, cada um com a sua formação... (...) Há um outro aspecto que deve ser reconsiderado, que é a questão de saber se deve haver um limite temporal para o exercício das funções de inspector. As inspecções são sorteadas e depois, de acordo com os interesses dos inspectores, são homologadas pelo Procurador-Geral da República. Provavelmente, inclino-me mais para a introdução de um factor de limitação ao prazo de exercício de inspector” (Ent. 7 – Magistrado do MP).*

### **3.1. Os relatórios dos inspectores**

Tentemos, agora, sistematizar algumas conclusões resultantes da análise efectuada a 15 serviços judiciais, sendo oito de juízes e sete de magistrados do Ministério Público. Cada relatório referente aos serviços judiciais de certo tribunal engloba processos inspectivos de vários magistrados. Deste modo, 15 relatórios de inspecção judicial correspondem, nesta amostra, a 36 processos inspectivos de magistrados (29 referentes a juízes e sete a magistrados do Ministério Público), realizados durante o período entre 1996 e 1999. A inspecção aos serviços judiciais de um tribunal abarcou onze juízes, ainda que nem todos exercessem, no momento, funções nesse tribunal (alguns tinham

entretanto sido colocados noutros serviços, mas foram avaliados pelo serviço ali prestado). Com base nestes relatórios foi possível retirar um conjunto de ilações indicativas, que passamos a apresentar, com a ressalva que esta pequena amostra de modo algum poderá servir para retirar conclusões gerais sobre o trabalho dos inspectores e sobre o teor dos relatórios. Posto que os relatórios são confidenciais, não vamos recorrer ao uso de transcrições para ilustrar a argumentação.

Em primeiro lugar, é possível constatar o que os nossos entrevistados afirmaram relativamente à similitude de relatórios, isto é, o facto de os inspectores copiarem, de relatório para relatório, não só a estrutura-base, mas também o conteúdo dos mesmos. A variação de notas, por exemplo, entre um *Bom* e um *Muito Bom*, nalguns processos analisados, resume-se à distinção entre “um trabalho apreciável” e “um trabalho muito apreciável”. A repetição deste estratagema durante todo o relatório permite chegar, assim, a notas diferentes, ainda que o restante conteúdo seja praticamente o mesmo. Exemplo disso é o caso de onze magistrados inspeccionados num tribunal, em que as diferenças de método, de linguagem e de conteúdo variam apenas conforme as notas finais, sendo os relatórios, no geral, iguais uns aos outros. Chegámos, inclusive, a detectar um caso que o inspector não alterou todas as referências masculinas da linguagem, visto que estava a elaborar um relatório referente a uma magistrada. Confirma-se, assim, o referenciado nas entrevistas no que respeita à “choca” que, eventualmente, os inspectores utilizam para inspeccionar os magistrados. Como dizia um outro entrevistado, às vezes aplica-se “chapa 5”, o que contraria a opinião com frequência aventada de que cada caso é um caso.

Uma segunda ideia que retiramos relaciona-se com as diferenças existentes entre os vários inspectores no que respeita à estrutura dos relatórios. Alguns inspectores apresentam, no preâmbulo, uma sinopse sócio-económica de enquadramento do tribunal na localidade. Outros reduzem a análise apenas às actividades relativas ao tribunal. Depois, as diferenças na extensão de cada avaliação, podendo atingir, com o mesmo inspector, quer as 11 quer as 22

páginas, havendo ainda relatórios mais extensos (por exemplo, 41 páginas) e outros menos longos (por exemplo, sete páginas)<sup>101</sup>. Além disso, as diferenças apontadas implicam igualmente a inclusão de informações bastante distintas. Enquanto nalguns processos se incluem todos os mapas da actividade dos magistrados, outros inspectores preferem abordar de forma mais ligeira o desempenho estatístico e outros, ainda, fazem referências a todos os processos inspeccionados, realçando os aspectos positivos e negativos<sup>102</sup>. Estas distintas opções originam discrepâncias bastante grandes, mesmo ao nível da fundamentação, o que torna mais difícil uma apreciação coerente por parte dos membros dos Conselhos Superiores, porque se uns inspectores são bastante concretos, outros apenas tecem considerações generalistas, sem se preocuparem em fundamentá-las<sup>103</sup>. Deste modo, comprova-se que a tendencial harmonização dos procedimentos inspectivos está bastante longe do desejável, como concluímos pelo teor das afirmações de alguns entrevistados. A objectividade, face a estes problemas, perde bastante face à subjectividade, sendo assim sujeita, mais facilmente, a críticas internas e externas.

Uma terceira ilação liga-se directamente a uma questão bastante polémica, que é a respeitante aos critérios utilizados nas inspecções ou, pelo menos, aos mais valorizados pelos inspectores. Também aqui se detectam notórias diferenças nos relatórios consultados. Existem relatórios nos quais é possível comprovar o maior pendor conferido aos aspectos quantitativos, em outros, a qualidade demonstrada pelo magistrado aparece com mais destaque, incluindo mesmo citações de peças processuais que se tenham realçado. No entanto,

---

<sup>101</sup> Referimo-nos, apenas, ao relatório em si, porque o processo de avaliação, no seu todo, pode atingir as 300 páginas, incluindo cópias de processos mandados retirar pelos inspectores para fundamentarem as suas opções, trabalhos seleccionados pelos inspeccionados para demonstrarem a sua qualidade, entre outras peças consideradas importantes para uma avaliação global do magistrado.

<sup>102</sup> Desta pequena amostra parece resultar que o tamanho médio dos relatórios de inspecção é superior e mais fundamentado quanto aos magistrados do Ministério Público do que em relação aos juizes.

<sup>103</sup> Nota-se um especial cuidado de fundamentação nos relatórios quando a proposta do inspector é a classificação de *Medíocre*. Nestes casos, os relatórios são mais completos, fundamentados e concretos, de modo a justificar a nota atribuída.

parece confirmar-se a ideia que a quantidade é, de facto, um dos aspectos principais. Um outro critério bastante utilizado é o que se relaciona com os atrasos e as pendências, facto que geralmente leva os magistrados, no seu dia-a-dia, a optarem pela finalização dos processos mais simples e rápidos, deixando os mais complexos para trás. Contudo, este procedimento pode provocar alguns atrasos mais substanciais nos processos, situação que é alvo, igualmente, de avaliação negativa. Existem inspectores que referem todos os processos em atraso, mas outros tecem apenas umas considerações gerais sobre o assunto, sendo assim impossível comparar dois desempenhos. A pressão exercida pelas hierarquias, seja no Ministério Público (mais formais) ou nos juízes (mais informais), resulta, em consequência, numa opção pela produtividade, em detrimento da qualidade. Como dizia um magistrado do MP: “É esta tensão que mantém o equilíbrio” (Ent. 6).

Em quarto lugar, constatámos de que os conhecimentos pessoais também são utilizados como argumento no decorrer das inspecções. Encontrou-se, em alguns relatórios, a referência ao conhecimento que se tem de determinado magistrado, ao longo da sua carreira, utilizando este facto para reforçar a opinião que se devia circunscrever ao período em causa. Este facto provoca um desequilíbrio em relação aos magistrados que não são das relações pessoais dos inspectores, visto que o seu passado não é referido como forma de justificação para a sua nota presente. Esta situação vai realçar a importância que tem a distribuição de serviço pelos inspectores, e as possibilidades de escolha da zona geográfica ou das inspecções a realizar. Porque, conforme foi possível apurar, a “fama” dos inspectores diverge bastante.

Em quinto lugar, parece importante destacar também a questão da progressão de notas ao longo da carreira dos magistrados. Esta tendencial progressão pode detectar-se de três formas: 1) a inclusão das notas anteriores, como forma de contextualizar a inspecção actual; 2) o realce atribuído ao tempo de carreira do magistrado; 3) e o teor das justificações que precedem a proposta de nota no relatório, utilizando muitas vezes expressões como “face às

classificações anteriores”, “segundo o tempo exercido”, “tendo em consideração o tempo de serviço na função e as anteriores classificações”, etc. Também a informação proveniente das hierarquias, no caso do Ministério Público, tem um peso considerável, sendo quase sempre utilizada como argumento do inspector, por vezes de forma extensa.

Outras considerações se poderiam tecer em relação aos relatórios, mas afigura-se que o estudo do assunto exigiria uma maior profundidade e conhecimento dos processos, algo apenas possível com uma amostra maior e mais estruturada.

Importa considerar, seguidamente, outra vertente do trabalho dos inspectores com relevo na actividade dos Conselhos Superiores: os inquéritos e os processos disciplinares.

#### **4. Os inquéritos e processos disciplinares**

Os inquéritos, sindicâncias e processos disciplinares integram-se no quadro de outra das actividades dos Conselhos Superiores. A instauração de um inquérito para averiguar alguma irregularidade cometida por um magistrado e a sua passagem a processo disciplinar, caso se confirmem os ilícitos, são tarefas atribuídas aos inspectores por indicação dos Conselhos Superiores. Estes processos são, posteriormente, analisados pela Secção Disciplinar, no caso do CSMP, e pelo Conselho Permanente, no que respeita ao CSM.

Os dados referentes a esta temática não são de fácil análise, visto que o tempo que medeia entre o início e o termo do procedimento pode atingir alguns anos. Além disso, primeiro existe, normalmente, um inquérito para averiguar eventuais faltas disciplinares e, posteriormente, caso algo se prove, instaura-se um processo disciplinar (estas duas acções podem ocorrer em anos distintos, embora referentes aos mesmos factos). A interposição de recursos, o adiamento do assunto nas sessões dos Conselhos Superiores, a necessidade de novas informações para completar os dossiês são apenas algumas das razões que podem protelar a decisão final. Tomaremos, assim, em

consideração o início do processo (primeiro o inquérito e depois o processo disciplinar) e, no ponto seguinte, o seu termo, concretizado em medida disciplinar, assumindo que todos os restantes casos foram arquivados, seja por falta de motivação disciplinar, por efeito de amnistias ou por prescrição, entre outras razões possíveis.

Analisando o número de inquéritos e de processos disciplinares/sindicâncias instaurados anualmente, chegamos à mesma conclusão das tabelas anteriores, a da inexistência de um padrão regular. Regista-se, contudo, um aumento progressivo do número de processos e de inquéritos disciplinares, com particular incidência no CSM, já que o CSMP sempre registou, ao longo dos anos, uma maior actividade disciplinar, embora esta se verifique mais na abertura de inquéritos do que na passagem a processo disciplinar. Esta evolução no número de processos disciplinares é, contudo, algo contrariada nos últimos anos, verificando-se um aumento significativo, principalmente no caso do CSM (que também registou um aumento significativo no número de inquéritos). Os últimos oito anos, em especial no CSM, demonstram um crescimento da actividade disciplinar dos Conselhos Superiores, tornando ainda mais complexa e “pesada” a actividade destes órgãos. Contrariando o maior exercício disciplinar do CSMP verificado até 1994, os últimos oito anos registam uma maior actividade por parte do CSM face ao CSMP. No entanto, é de registar que também o CSMP aumentou o número de inquéritos disciplinares, mantendo-se reduzido o número de processos disciplinares. Este aumento poderá relacionar-se com diferentes factores: a) um aumento do número de magistrados; b) uma maior mediatização da justiça e dos seus actores; c) um maior rigor no exercício da acção disciplinar, tentando contrariar as críticas de corporativismo e laxismo; d) um maior número de denúncias e de queixas provenientes, quer dos cidadãos, quer dos actores judiciais envolvidos; e) e um melhor funcionamento dos serviços de inspecção.

Um outro factor que poderá servir de atenuante no aumento moderado da actividade disciplinar, numa perspectiva de melhoria, é a formação que os magistrados recebem no Centro de Estudos Judiciários, a qual, embora seja

alvo de críticas, representa uma mais-valia na preparação dos magistrados, pelo menos na vertente técnico-jurídica. Mas a sua comprovação exigiria a análise dos fundamentos dos inquéritos e dos processos disciplinares, por forma a apurar as causas que estão na sua origem, tarefa impossível para esta investigação.

Convém ainda realçar que todos os anos é arquivada uma grande percentagem de inquéritos e/ou de processos disciplinares, não havendo continuidade nos procedimentos. Mas, como os processos se podem arrastar durante anos, considera-se aqui apenas o ano da instauração.

**Tabela 20**  
**Inquéritos e Processos Disciplinares a Juízes**

<b>Ano</b>	<b>Inquéritos</b>	<b>Processos Disciplinares</b>	<b>Total</b>
2002	31	14	<b>45</b>
2001	33	22	<b>55</b>
2000	49	31	<b>80</b>
1999	44	24	<b>68</b>
1998	48	16	<b>64</b>
1997	41	25	<b>66</b>
1996	26	16	<b>42</b>
1995	23	8	<b>31</b>
1994	3	7	<b>10</b>
1993	8	10	<b>18</b>
1992	3	11	<b>14</b>
1991	4	8	<b>12</b>
1990	7	16	<b>23</b>
1989	12	4	<b>16</b>
1988	0	2	<b>2</b>
1987	1	1	<b>2</b>
1986	0	7	<b>7</b>
1985	2	4	<b>6</b>
1984	2	5	<b>7</b>
1983	2	6	<b>8</b>
1982	2	7	<b>9</b>
1981	0	8	<b>8</b>
1980	6	1	<b>7</b>
1979	10	9	<b>19</b>
1978	6	1	<b>7</b>
1977	5	0	<b>5</b>
<b>Total</b>	<b>368</b>	<b>263</b>	<b>631</b>
<b>Média anual</b>	<b>14,2</b>	<b>10,1</b>	<b>24,3</b>

*Fonte: Conselho Superior da Magistratura*

Em relação ao período aqui analisado, no CSM, verifica-se uma especial progressão a partir de 1989. Até então, com a exceção de 1979, os números nunca ultrapassaram os 10 casos disciplinares (inquéritos ou processos disciplinares). Depois dessa data, os casos foram sempre superiores a 10 inquéritos ou processos disciplinares anuais, com especial destaque para o período posterior a 1995. Se tivermos em consideração a média de casos anuais no período analisado (24,3), constatamos que os números atingidos a partir de 1995 duplicam e/ou triplicam esse valor. O ano de 2000 foi o mais “indisciplinado”, com um valor final de 80 casos (49 inquéritos e 31 processos disciplinares).

**Tabela 21**  
**Inquéritos e Processos Disciplinares a Magistrados do MP**

<b>Ano</b>	<b>Inquéritos</b>	<b>Processos Disciplinares</b>	<b>Total</b>
2002	32	4	<b>36</b>
2001	42	5	<b>47</b>
2000	53	8	<b>61</b>
1999	36	8	<b>44</b>
1998	38	3	<b>41</b>
1997	18	4	<b>22</b>
1996	22	7	<b>29</b>
1995	15	6	<b>21</b>
1994	21	9	<b>30</b>
1993	14	9	<b>23</b>
1992	25	0	<b>25</b>
1991	27	9	<b>35</b>
1990	26	6	<b>32</b>
1989	45	12	<b>57</b>
1988	-	-	-
1987	15	2	<b>17</b>
1986 <sup>104</sup>	16	5	<b>21</b>
1985	13	1	<b>14</b>
1984	6	4	<b>10</b>
1983	4	2	<b>6</b>
1982	14	2	<b>16</b>
1981 <sup>105</sup>	16	1	<b>17</b>
1980	-	-	-
1979	8	3	<b>11</b>
1978	8	7	<b>15</b>
1977	11	1	<b>12</b>
<b>Total</b>	<b>525</b>	<b>118</b>	<b>643</b>
<b>Média anual</b>	<b>20,2</b>	<b>4,5</b>	<b>24,7</b>

*Fonte: Procuradoria-Geral da República.*

O caso do CSMP é ligeiramente distinto do CSM. Uma primeira diferença que se destaca refere-se ao facto de, havendo menos dois anos contabilizados por falta de dados, existir um maior número de inquéritos e de processos disciplinares (643 do CSMP para 631 do CSM), com a diferença a diminuir bastante nos últimos oito anos. Importa, então, referir três aspectos: 1) a existência de um maior número de magistrados judiciais face aos magistrados do Ministério Público não parece ser factor influente; 2) o facto do CSM ter mais inspectores também não parece influenciar as estatísticas, ao contrário do

---

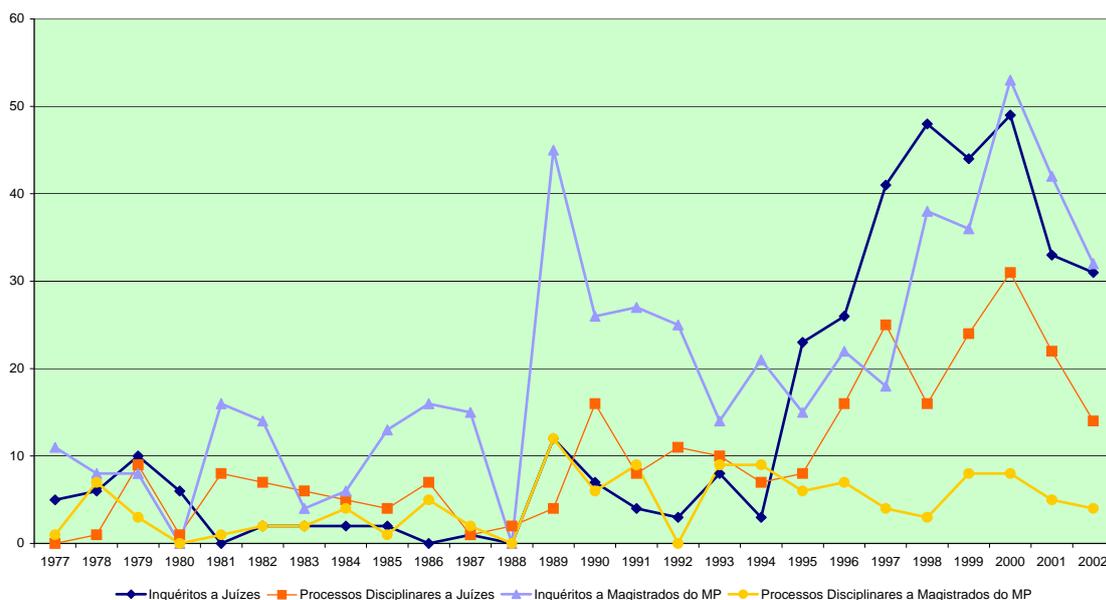
<sup>104</sup> Neste ano, por exemplo, foram arquivados cinco processos devido à amnistia (Lei n.º 16/86, de 11 de Junho), tendo igualmente implicado o arquivamento de outros três inquéritos no ano seguinte.

<sup>105</sup> Neste ano, por exemplo, foram arquivados 15 processos que estavam a decorrer, seja na forma de pré-inquérito, de averiguações ou de processo disciplinar.

que acontecia com as inspecções; 3) embora o CSMP tenha um valor global superior ao CSM, os números são inferiores no capítulo dos processos disciplinares (um total de 118 no CSMP, contra 263 no CSM). Esta diferença manifesta-se em quase todos os anos, bastando comparar a média anual dos dois Conselhos Superiores (a do CSM é quase o dobro da do CSMP – 10,1 para 4,9). Isto é, embora haja maior actividade disciplinar no CSMP, é no CSM que tal actividade vai mais longe. No entanto, apenas a comparação das medidas disciplinares aplicadas permitirá aferir das verdadeiras conseqüências do exercício da acção disciplinar.

**Gráfico 5**

**Inquéritos e Processos Disciplinares a Juizes e Magistrados do MP**



Por fim, embora os discursos oficiais sempre tenham apontado para uma maior e mais criteriosa fiscalização do desempenho profissional e disciplinar dos magistrados, os dados disponíveis sugerem que apenas nos últimos anos, devido a alguns factores referidos atrás, a actividade disciplinar passou a ser exercida com maior rigor e frequência.

## 5. As medidas disciplinares

Antes de passar à análise dos dados relativos às medidas disciplinares aplicadas, convém referir alguns aspectos que poderão influir na sua compreensão. Em primeiro lugar, as sucessivas leis de amnistia aprovadas deste o 25 de Abril, que têm um impacto significativo no arquivamento, quer dos inquéritos ou processos disciplinares, quer das medidas disciplinares, contribuindo para o seu número diminuto. Aliás, se tivermos em consideração que até à aplicação de uma medida disciplinar definitiva podem passar alguns anos, vemos que o período abrangido por uma amnistia não se circunscreve a esse mesmo ano, podendo abranger os actos ocorridos nos anos anteriores<sup>106</sup>. Em segundo lugar, há que referir o facto da classificação de *Medíocre* no desempenho profissional de um magistrado determinar, por lei, a abertura de um inquérito e, eventualmente, um processo disciplinar. Em terceiro lugar, as alterações legislativas dos estatutos e das leis orgânicas, que contribuem por vezes para uma diminuição das actividades dos Conselhos Superiores. Tal sucedeu, por exemplo, com o CSMP, por via da introdução da Lei de Autonomia do Ministério Público (Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto).

Comparando o número de inquéritos e de processos instaurados com os resultados, referentes às medidas disciplinares efectivamente aplicadas, verificamos que o CSMP tem sido muito mais actuante do que o CSM (mesmo com a exclusão dos dados referentes a dois anos de actividade do CSMP). As tabelas seguintes mostram que o CSMP aplicou 152 medidas disciplinares (mais de metade foram advertências – 54%), enquanto o CSM decidiu 126 (33,3% foram advertências). Assim, enquanto o CSMP regista uma taxa de acção disciplinar de 23,6%, o CSM fica-se pelos 20%, ou seja, dos 643 inquéritos e processos disciplinares efectuados pelo CSMP, 23,6% resultaram em medida disciplinar, enquanto que dos 631 inquéritos e processos

---

<sup>106</sup> Por exemplo, em Maio de 1999, houve uma amnistia que resultou no arquivamento de processos disciplinares referentes a vários anos. Houve, ainda, amnistias que podem ter tido influência no arquivamento de processos disciplinares e de medidas sancionadoras nos anos de 1981, 1982, 1986, 1991 e 1994.

disciplinares instaurados pelo CSM, apenas 20% terminaram em pena efectiva. Estes dados devem ser analisados tendo em consideração o número de magistrados referente a cada uma das magistraturas, sendo superior, como verificámos atrás, o universo de sindicáveis do CSM. Logo, havendo menos magistrados do Ministério Público, a proporção de penas aplicadas nesta magistratura é maior. A distância relatada entre os dois Conselhos Superiores seria, no entanto, maior se excluíssemos, em particular, os três últimos anos.

**Tabela 22**  
**Medidas Disciplinares Aplicadas a Juizes**

<b>Ano / Medidas</b>	<b>Advertência</b>	<b>Multa</b>	<b>Inactividade/ Transferência</b>	<b>Suspensão</b>	<b>Aposentação Compulsiva</b>	<b>Demissão</b>	<b>Total</b>
2002	2	1	1	3	1	0	<b>8</b>
2001	5	5	0	1	1	0	<b>12</b>
2000	5	10	3	4	2	0	<b>24</b>
1999	1	0	0	1	1	0	<b>3</b>
1998	1	4	0	0	0	0	<b>5</b>
1997	4	1	0	2	0	0	<b>7</b>
1996	6	3	0	0	0	0	<b>9</b>
1995	3	0	0	1	1	0	<b>5</b>
1994	1	1	1	0	0	0	<b>3</b>
1993	1	1	1	0	1	0	<b>4</b>
1992	1	1	1	2	0	1	<b>6</b>
1991	0	0	2	0	0	0	<b>2</b>
1990	0	4	2	1	1	0	<b>8</b>
1989	0	0	0	2	0	0	<b>2</b>
1988	1	0	0	1	0	0	<b>2</b>
1987	0	1	0	0	0	0	<b>1</b>
1986	0	1	1	0	0	0	<b>2</b>
1985	1	0	0	0	1	1	<b>3</b>
1984	1	1	0	1	0	0	<b>3</b>
1983	3	1	0	0	1	0	<b>5</b>
1982	0	1	0	2	0	0	<b>3</b>
1981	3	2	1	0	0	0	<b>6</b>
1980	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
1979	3	0	0	0	0	0	<b>3</b>
1978	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
1977	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>38</b>	<b>13</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>126</b>
<b>%</b>	<b>33,3</b>	<b>30,2</b>	<b>10,3</b>	<b>16,7</b>	<b>7,9</b>	<b>1,6</b>	<b>100</b>

*Fonte: Conselho Superior da Magistratura.*

A evolução no período mostra a inexistência de um padrão linear, mantendo-se os registos bastante baixos. A excepção vai para os anos de 1978, 1979, 1981, 1986, 1989, 1996 e 2001, no que respeita ao CSMP, nos quais se verificou a aplicação de mais de 10 penas por ano. O CSM nunca registou nenhum ano

com mais de 10 penas, até 2000, tendo-se ficado pelas nove, em 1996. Apenas nos anos de 2000 e 2001 se registaram valores superiores, que contrastam com os restantes anos analisados, nomeadamente 24 e 12 sanções disciplinares. Em 2002, o número voltou a baixar, anotando-se oito sanções. Contrariando as tabelas do ponto anterior, em que os números indicavam uma maior incidência de processos, constata-se que esses valores não se concretizam posteriormente em medidas disciplinares. Apenas nos últimos três anos se verifica, em ambos os órgãos, uma subida no número de medidas disciplinares, contrariando, contudo, a evolução do número de processos.

A variação das sanções disciplinares é, assim, grande. No CSM oscila entre as zero penas aplicadas em 1977, 1978 e 1980 e as 24 em 2000. O CSMP, por seu lado, varia entre as zero penas de 1982 e as 18 de 1989. Também pela comparação da média anual de medidas disciplinares se comprova que o CSMP tem exercido com maior intensidade esta competência. Assim, enquanto a média anual no CSMP é de 6,3 sanções, no CSM é de 4,8.

**Tabela 23**  
**Medidas Disciplinares Aplicadas a Magistrados do MP**

Ano / Medidas	Advertência	Multa/ Censura	Suspensão	Inatividade/ Transferência	Aposentação Compulsiva	Demissão	Total
2002	2	2	0	0	0	0	4
2001	8	0	3	1	0	0	12
2000	5	1	0	0	0	2	8
1999	0	0	1	0	0	0	1
1998	3	0	1	1	0	0	5
1997	1	0	0	0	1	0	2
1996	4	3	0	1	2	1	11
1995	1	3	1	1	0	0	6
1994	1	0	2	0	0	0	3
1993	1	0	2	0	0	0	3
1992	0	0	0	0	0	0	0
1991	1	0	0	0	2	0	3
1990	5	3	1	0	0	0	9
1989	11	3	0	1	2	1	18
1988	-	-	-	-	-	-	-
1987	0	0	1	0	0	0	1
1986	3	0	2	0	4	1	10
1985	2	0	0	0	1	1	4
1984	3	0	4	0	0	0	7
1983	2	0	1	0	1	0	4
1982	0	0	0	0	0	0	0
1981	5	4	1	1	0	0	11
1980	-	-	-	-	-	-	-
1979	6	3	1	1	0	0	11
1978	11	1	0	0	0	0	12
1977	7	0	0	0	0	0	7
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>23</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>152</b>
<b>%</b>	<b>54</b>	<b>15,1</b>	<b>13,8</b>	<b>4,6</b>	<b>8,6</b>	<b>3,9</b>	<b>100</b>

*Fonte: Procuradoria-Geral da República.*

Ao analisar em detalhe as medidas aplicadas neste período, apuramos que a maioria se ficou apenas pela advertência, seja para o CSMP (54%) ou para o CSM (33,3%)<sup>107</sup>. Segue-se, para ambos, a pena de multa (30,2% no CSM e 15,1% no CSMP) e a de suspensão (16,7% no CSM e 13,8% no CSMP). Mais residuais, aparecem a aposentação compulsiva (8,6% no CSMP e 7,9% no CSM) e a inatividade/transferência (10,3% no CSM e 4,6% no CSMP). A pena de demissão é a mais insignificante, registando apenas 3,9% no CSMP e 1,6%

<sup>107</sup> A Lei Orgânica do Ministério Público de 1978 previa a existência das penas de advertência registada (três penas destas equivalia a uma pena de censura) e de censura (implicava uma repreensão e uma perda de 30 dias na antiguidade). Com a LOMP de 1986 estas penas foram eliminadas. Deste modo, para efeitos estatísticos, juntamos a pena de advertência registada com a de simples advertência e a de censura com a de multa. Para ambos os Conselhos Superiores, dada a similitude e a irrelevância dos valores, decidimos juntar as penas de inatividade e de transferência. Aliás, esta última é raramente aplicada.

no CSM. Conclui-se que, neste lapso de tempo, foram aplicadas 278 sanções ou medidas disciplinares, pelos dois Conselhos Superiores, mas apenas 31 resultaram na aposentação compulsiva ou na demissão dos respectivos magistrados.

Quanto à efectividade do exercício da acção disciplinar, os vários entrevistados emitiram opiniões nem sempre coincidentes, como veremos de seguida. Mais uma vez, dividiremos os contributos por Conselho Superior, começando pelo CSM.

*“Mas é que na Ordem dos Advogados nós não funcionamos com espírito corporativo, porque o advogado que lá aparece com uma falta grave é mesmo punido exemplarmente, com suspensão e tudo. No Conselho Superior da Magistratura havia um pouco a ideia de “laissez faire, laissez passer”. Havia uma certa compreensão. Hoje já não existe, até porque a mentalidade dos magistrados que lá estão já é diferente. E a mentalidade dos próprios leigos também é diferente. (...) Hoje, o Conselho é mais rigoroso na apreciação dos processos disciplinares. Eu posso dizer que a nossa presença tem muita influência nisso porque, por exemplo, às vezes, os juízes têm uma tendência para punir certas faltas que nós não consideramos muito graves, outras vezes desculpabilizam outras que nós consideramos graves. A título de exemplo, houve um juiz que deu uma sentença num processo-crime por apontamento e absolveu o arguido. Depois, verificou-se que o próprio juiz, ou por esquecimento, ou por lapso da secretaria, passou um ano e o juiz não escreveu a sentença. Entretanto vai lá um inspector e verifica que esse processo não está findo legalmente, embora o estivesse, e leva o processo ao juiz e o juiz faz a sentença, mas põe a data do ano anterior, de quando tinha sido proferida. Discutimos isso no Conselho e os senhores magistrados queriam punir o juiz com uma pena grave e nós, eu próprio inclusive, dissemos que não. (...) O juiz apenas se limitou a reconstituir o processo como se ele tivesse sido perdido. O juiz foi absolvido ou apanhou uma coisa sem importância nenhuma. Há outro caso, agora ao contrário, em que o juiz ofendeu e vexou um advogado. É o caso de um advogado de Lisboa que foi para uma comarca muito distante, o mais longínqua possível. Chegou lá e o juiz*

*não compareceu e, depois do advogado esperar várias horas, o juiz acabou por comparecer devido a um telefonema que lhe fizeram. E chegou lá e obrigou as partes a outra deslocação. O advogado fez o protesto e o juiz respondeu ao protesto de um modo impertinente e com umas expressões ofensivas. O advogado depois queixou-se e nós considerámos que essa atitude do juiz mostrava, realmente, uma falta de cortesia e uma falta de sentido da sua responsabilidade. Nós éramos da opinião que o juiz devia ser punido e os magistrados eram de opinião contrária. (...) O juiz acabou por ser punido. Portanto, a nossa presença lá, mais uma vez, tem muita influência. Uma influência positiva, penso eu, coisa que os próprios magistrados aceitam” (Ent. 1 – Não Magistrado).*

*“Eu considero que a acção disciplinar do Conselho tem sido eficiente, mas há duas nuances a ter em conta. A primeira é que se a Assembleia da República decide amnistiar determinado tipo de acções, naturalmente o Conselho não tem nada a ver com isso, só tem que cumprir a lei (e se esta última determinou o arquivamento de uma percentagem elevada de processos disciplinares, não se pode dizer que o Conselho não actuou). A segunda é que a nível disciplinar funcionam as regras da prova, tal como funcionam a nível do processo penal, e, muitas vezes, nós sabemos que há muitos arguidos que por hipótese cometem o crime A, B, D e ninguém descobre ou não houve provas. (...) Muitas das vezes acontece ouvirmos, ou até vemos através da comunicação social, que determinado juiz fez isto ou aquilo, naturalmente passível de sanção disciplinar, e nós não vamos imediatamente punir o juiz (...). Vai-se fazer um inquérito e um processo disciplinar. Depois, há a apreciação da prova e muitas vezes chega-se à conclusão de que nada se provou ou que, o que se provou, não é nada do que se disse. (...) Penso que temos também um problema de dimensionamento. Agora já há bastantes inspectores, mas se houvesse mais poderia haver maior rapidez. Se houvesse igualmente limites ao excesso de garantismo, talvez as coisas funcionassem com mais eficiência. Agora, se o juiz tem direito a requerer e a recorrer... (...) Se a lei disciplinar não estabelecer, por exemplo, um limite a um número de testemunhas que o arguido possa apresentar, e se o arguido tem direito a apresentar 100 testemunhas, naturalmente o processo não terminará em*

*15 dias ou em 20 (em especial, se uma testemunha reside no Minho, outra nos Açores e outra no Algarve). Se houver também recurso, por tudo e por nada, para o Tribunal Constitucional com efeitos suspensivos... No fundo, o essencial é que vejo que há ali uma diferença entre o que se diz e o que se faz e depois a prova concreta. Quando se vai ver a questão ou ninguém sabe de nada ou pouco se sabe ou não foi nada do que se disse. Por vezes há necessidade de empolar as situações do comportamento de um juiz” (Ent. 2 – Juiz).*

*“Acho que o Conselho durante muito tempo se demitiu do exercício da acção disciplinar. Ultimamente acho que o Conselho tem melhorado bastante, mas ainda não atingiu os níveis desejáveis. Roma e Pavia também não se fizeram num só dia. Estou convencido de que as sementes estão lançadas. Há uma grande sensibilidade no interior do Conselho, com algumas limitações por parte da tal faixa etária que não aceitará muito esta acção disciplinar, e porque há um certo corporativismo à mistura – porquê só os novos quando os outros ainda são piores? (...) Não podemos fazer tudo, e a questão disciplinar tem muito a ver com a questão do estatuto dos magistrados e do Ministério Público. Na parte relacionada com os deveres dos juízes, limita-se a um ou dois artigos, não fazendo referência aos deveres deontológicos. Esquece-se por completo os deveres. Os direitos que lá vêm dizem respeito à remuneração ou à casa de função, entre outros. Quanto aos deveres, temos as incompatibilidades processuais, os impedimentos e algumas incompatibilidades profissionais, e é só isso. Deveres deontológicos e de cidadania são inexistentes. Para além de não virem, acontece que a parte relativa à infracção disciplinar é um alçapão, onde cabe tudo e onde não cabe nada. Basta ler os estatutos para comprovar esta situação. Parece que os juízes não têm deveres. O Estatuto devia elencar os deveres gerais. Temos uma definição do que é a matéria disciplinar que é uma vergonha, fazendo alusão à violação dos deveres profissionais, mas não indicando quais são. Se no direito penal se exige uma tipificação dos crimes e das sanções aplicáveis, nas infracções disciplinares temos um verdadeiro alçapão. Já para não falar no elenco das penas. Isto dá para tudo e não dá para nada. Veja-se a multa, o que é que são cinco dias de multa? E depois criticam-nos de dar, por exemplo,*

20 dias de multa, mas o Conselho tem que se cingir aos limites estabelecidos pelo Estatuto. E há dez anos que isto é assim. Só recentemente foi alterada, por proposta nossa. Agora passou para 180 dias, quando antes o máximo era de 30 dias. No caso de suspensão, verifica-se que existe uma duplicidade de penas para situações bastante diferentes. Quando se fala na acção disciplinar levantam-se várias questões: primeiro tem que se definir quais são os deveres dos juízes; e depois estabelecer as respectivas penas. Tem que haver um elenco das infracções disciplinares, porque com toda esta má conformação legal, mesmo que o Conselho queira exercer a efectiva acção disciplinar, se os interessados recorrerem, por norma, as deliberações são anuladas. (...) Eu tive uma situação, onde apliquei a pena de inactividade, em que fiz apelo ao artigo 131. Fui a uma norma do estatuto que aplica subsidiariamente o regulamento dos funcionários públicos, e utilizei-a. É esta deficiência de técnica legislativa e de falta de provisão, quer dos deveres quer em matéria da teoria da infracção disciplinar, que gera uma confusão tremenda e contribui para a imagem negativa, ou do chamado não exercício da acção penal do próprio Conselho. Ultimamente, tem-se esbatido um pouco esse aspecto negativo. Este impedimento transmite a imagem de benevolência. É muito difícil, a não ser nos casos limites, que se aplique a pena de inactividade, isto para não falar das sucessivas amnistias, como esta recente, que limpam tudo e mais alguma coisa. Muito do trabalho que nós estávamos a fazer no campo disciplinar, nos últimos anos, foi por água abaixo” (Ent. 3 – Juiz).

“Em 1999 os números dispararam largamente. No entanto, este ano vai ficar falseado porque a amnistia apagou muitos inquéritos. No fim de 1999 só acabam por ficar as aposentações compulsivas, pois o resto desaparece tudo. Quanto à acção disciplinar pouco actuante, isso não corresponde à verdade. O que é verdade é que a grande generalidade dos juízes, do ponto vista do cumprimento, vai cumprindo. As inspecções nesse aspecto têm uma função preventiva e vão funcionando. (...) Parece-me que nestes últimos tempos, e sou isento porque não participo nas votações, tem havido alguma seriedade na análise das questões. A haver algum desvio, por vezes, é na pouca complacência para com os juízes

*novos, por trabalharem em condições adversas, passando de tribunal para tribunal, cada vez piores. Nota-se que, às vezes, não se lhes dá tempo. (...) As inspecções também podem transformar-se em inquéritos, mas a grande fonte dos inquéritos continuam a ser as participações de várias entidades, não só de cidadãos (advogados, etc.). Mas nem todas as participações são transformadas em inquérito” (Ent. 4 – Juiz).*

As opiniões emitidas em relação ao CSMP não diferem muito das anteriores, embora contenham algumas particularidades. Mesmo assim, também não foram consensuais.

*“Muitas vezes ouço falar nesse corporativismo e laxismo. Eu não tenho nada essa ideia no contexto do Conselho Superior do Ministério Público. Aliás, eu tenho sempre a sensação que os membros não magistrados são muito mais tolerantes do que os próprios magistrados. A mão dos magistrados é, em regra, mais pesada. Mais intolerante para com os seus colegas. O que eu penso é que estas amnistias sucessivas deram cabo da disciplina! É que são muitas! Foram muitas amnistias que vieram limpar os problemas na área disciplinar. (...) Os casos mais graves interpõem os recursos para o Supremo que se arrastam durante muitos anos. É mais grave porque não tem visibilidade. Não se ouve dizer: “aquele magistrado é considerado incapaz para o exercício da função”. Normalmente interpõe recurso e mantém-se anos e anos a exercer. Isso é mau em termos de disciplina. Agora, internamente, em termos de Conselho, não tenho nada a ideia de laxismo. Pelo contrário, tenho exactamente a ideia de que os membros do Conselho que são magistrados são menos tolerantes. Normalmente, são muito mais laxistas os membros não magistrados. Eu tenho essa sensação pessoal. As minhas intervenções, por vezes, são mais para deitar água na fervura” (Ent. 5 – Não Magistrado).*

*“A Secção Disciplinar não se tem reunido ou reúne muito a correr, como da última vez. Marcam a Secção Disciplinar para o mesmo dia do Conselho, ao fim do dia. (...) Geralmente, a máquina está baseada numa determinada credibilidade que tem que existir, pois não podemos estar sempre a avaliar os mesmos processos do mesmo modo dos inspectores e do relator. (...)*

*Por exemplo, há outros factores que tem a ver com a questão da transparência. O Boletim não tem, minimamente, uma jurisprudência das decisões disciplinares. E já não é a questão de divulgar as sanções das pessoas, pois pode-se omitir os nomes. (...) A publicação dos fundamentos jurídicos das decisões era importante, até para haver uma determinada segurança nos recursos das decisões. E era uma acção pedagógica. É mais um assunto que já se falou muitas vezes no Conselho, e em que toda a gente diz que sim, mas continua tal e qual na mesma” (Ent. 6 – Magistrado do MP)*

*“O Conselho decide sobre os casos que lhe são apresentados, em conformidade com a lei e com a avaliação que faz. Se consultar os dados verifica-se que foram várias as penas de demissão, de aposentação compulsiva, de suspensão ou de advertência. Este ano também, embora haja a amnistia. O número de processos é elevado. E o número de penas aplicadas também não deixa de ser elevado num universo de cerca de 1000 magistrados. (...) Tem funcionado. As alterações introduzidas no último EMP ainda vieram tornar mais célere a possibilidade do Conselho actuar. Há outros aspectos, que têm a ver com as garantias de defesa reconhecíveis a toda a gente no processo comum, e por maioria de razão temos que os reconhecer no âmbito do processo disciplinar. (...) O problema é que há quem entenda que os prazos são demasiado exagerados. E as possibilidades de defesa também são demasiado largas” (Ent. 7 – Magistrado do MP).*

*“Neste âmbito, acho que o Conselho tem tido uma actuação muito razoável, para não dizer boa. Qualquer cidadão que se queixe, nem que seja infundadamente, de um magistrado do MP, é logo aberto um inquérito. (...) Sempre defendi que a Secção Disciplinar devia reunir à parte e ter um dia só. Se se exige profissionalismo no Conselho, então na Secção Disciplinar não tenho dúvidas nenhuma. Claro que isto vai entroncar na composição do Conselho. Agora, ao nível do exercício da acção disciplinar, penso que o Conselho a pecar tem sido por excesso de rigor. Mas pode-se dizer: “então na prática quem é que é demitido disto, quando há aí tantos casos conhecidos?”. Em primeiro lugar, há o processo disciplinar com todas as garantias de defesa; em segundo lugar, as penas*

*têm de se adequar à realidade dos factos, que estão previstas no Estatuto; depois há a questão da suspensão provisória do exercício de funções. Era de 90 dias e passou para 180 dias, e mesmo assim é capaz de ser pouco. Quando há indícios de que uma pessoa cometeu uma coisa extremamente grave, 180 dias pode não dar para fazer um processo disciplinar, porque só há 15 inspectores... E este prazo pode ser curto. Agora, a pecar tem sido por excesso” (Ent. 8 – Magistrado do MP)*

Estas opiniões, além de confirmarem, no geral, os dados apresentados, demonstram visões distintas sobre a qualidade e a eficácia do exercício da acção disciplinar por parte dos Conselhos Superiores. Identificam algumas das dificuldades que os dados não permitem ler, uma vez que se referem às questões operativas e não aos actos disciplinares em si, como é o caso do excesso de garantismo, da ambiguidade dos regulamentos, da falta de inspectores para abarcarem todos os processos com celeridade, da transparência das decisões ou da falta de reuniões para discutir convenientemente os factos apurados.

## **6. Considerações acerca de uma reunião do Conselho Superior do Ministério Público**

Na sequência de um pedido para assistir a reuniões dos Conselhos Superiores, abriu-se a possibilidade de participar numa reunião do Plenário e noutra da Secção Disciplinar, do Conselho Superior do Ministério Público. O Conselho Superior da Magistratura, ouvidos os seus membros numa sessão do Plenário, deliberou recusar a possibilidade. A assistência à reunião do CSMP permitiu confirmar e/ou contrariar algumas ideias anteriormente formuladas.

De seguida apresentamos algumas considerações sobre as reuniões presenciadas<sup>108</sup>, desde logo, o volume de trabalho em agenda, que incluía 37 processos de classificação, além de outros assuntos, como pareceres sobre

leis, sobre movimentos ou a análise de projectos de lei. Face a esta agenda de trabalho, o tempo destinado aos vários assuntos pareceu ficar aquém do necessário, sendo alguns assuntos abordados apenas de forma superficial.

Em segundo lugar, uma nota sobre a condução da sessão, que é realizada pelo Procurador-Geral da República, evidenciando uma grande experiência que, em resultado do tratamento mais superficial e a “quente” de alguns assuntos, permite que os trabalhos sejam “coordenados” e “conduzidos” de uma forma mais fácil. Apenas os magistrados eleitos levantaram, em determinados temas, algumas objecções. No entanto, a forma descentralizada como as reuniões são conduzidas, permite que a sua apurada sensibilidade para gerar consensos consiga atingir um resultado final bastante próximo dos seus objectivos iniciais<sup>109</sup>.

Em terceiro lugar, registamos a presença e a participação dos diversos membros do CSMP. Quanto ao primeiro aspecto, verificaram-se apenas duas faltas, dois membros *laicos*, situação algo comum, visto que estes membros exercem outras funções, por vezes limitadoras de uma maior assiduidade. Em relação ao segundo aspecto, há que ter em consideração os assuntos abordados. Os membros *laicos*, salvo nas questões mais gerais e nos processos que têm que relatar, pouco intervêm, com a excepção de um ou outro membro. Os procuradores-gerais-distritais têm uma opinião importante no que respeita às classificações e à gestão dos quadros, mas pouco intervêm nos outros assuntos. Os magistrados eleitos são os que intervêm mais, embora imbuídos do espírito mais legalista, isto é, têm uma visão mais formal e normativista das questões que são levantadas, o que limita a introdução de alguma flexibilidade, por vezes necessária para ultrapassar os problemas do dia-a-dia. A sua proximidade com o SMMP poderá influenciar esta postura, visto que este sindicato tem defendido, desde há muito tempo, a total

---

<sup>108</sup> A comprovação das ideias enunciadas, para serem consideradas válidas, exigiriam a assistência a mais reuniões.

<sup>109</sup> Esta nota refere-se ao anterior Procurador-Geral da República, Cunha Rodrigues, desconhecendo-se o funcionamento das reuniões com a coordenação do actual Procurador-Geral da República, Souto Moura

clarificação e inscrição na lei das questões polémicas que se vão levantando. Esta posição procura, por um lado, evitar dar azo a discricionariedades e a interpretações subjectivas mas, por outro lado, tornam as regras muito rígidas, tornando-se o CSMP um órgão de mera aplicação da lei e não um órgão de gestão e de fiscalização.

Um quarto aspecto diz respeito à autonomia de funcionamento do CSMP. O facto deste órgão estar integrado dentro da Procuradoria-Geral da República tem aspectos positivos e negativos. Como positivos, realce-se a possibilidade de usufruir das instalações e dos recursos da Procuradoria-Geral da República, quer para o seu funcionamento quotidiano, quer para a execução de tarefas mais complexas, como é o caso dos pareceres pedidos ao Conselho Consultivo. Nos aspectos negativos, a excessiva dependência da Procuradoria-Geral da República pode ser um factor limitador, visto que esta é conduzida pelo Procurador-Geral da República. No caso do Conselho Consultivo, trata-se, igualmente, de um órgão integrado na Procuradoria-Geral da República, situação que demonstra que o CSMP não tem capacidade para efectuar os seus próprios pareceres. Muitos outros pareceres solicitados dentro do CSMP ou são adiados ou não são efectuados por falta de tempo dos seus membros, uma vez que não estão a tempo inteiro.

Em quinto lugar, no que se relaciona com a avaliação dos resultados das inspecções, constata-se, desde logo, uma discrepância entre quem preparou melhor os dossiês (os magistrados) e quem se limitou apenas a preparar os acórdãos dos processos que lhe estavam distribuídos (os *laicos*). A ausência dos dois membros *laicos* implicou o adiamento de alguns processos, com natural prejuízo para os magistrados inspeccionados em relação aos concursos próximos, pois a posição que ocupam pode ser fundamental para a nomeação. Quanto aos procedimentos utilizados, a metodologia é bastante “pesada”, com a leitura exhaustiva do historial do magistrado, seguida das anotações dos superiores hierárquicos, da opinião do inspector e, por fim, da proposta de classificação. Como, aparentemente, a maior parte dos membros não leu os processos de inspecção, salvo os que tinha a seu cargo, a opinião do relator,

bastante influenciada pelo teor do relatório do inspector, é quase sempre aceite e aprovada. Cinco aspectos devem ser realçados neste ponto: 1) a excessiva dimensão dos processos de inspecção, que “intimida” qualquer tentativa de os ler todos; 2) a reprodução das informações do inspector; 3) o peso que as informações hierárquicas parecem ter no resultado final; 4) a objecção, por parte dos procuradores-gerais-distritais, a que um magistrado passe, por exemplo, de uma classificação de *Bom* para uma de *Muito Bom*, sem passar pelo *Bom Com Distinção*; 5) e a influência dos conhecimentos na alteração das notas finais. Neste último aspecto, o facto de um magistrado eleito conhecer o magistrado inspeccionado teve como consequência que a sua nota fosse mais elevada do que a classificação proposta pelo inspector. Considerando que o magistrado em causa era de “primeira apanha”, e com o beneplácito do respectivo Procurador-Geral-Distrital, a nota final aprovada por todos foi superior à constante no acórdão apresentado e à que estava inscrita no relatório de inspecção.

No que concerne à Secção Disciplinar não podemos efectuar o mesmo tipo de considerações, visto que o tempo de reunião foi bastante reduzido (realizou-se no final da reunião do Plenário). Tendo em consideração que havia dez pontos em discussão, a reunião processou-se num ambiente de descompressão, havendo, por conseguinte, pouca profundidade na análise dos assuntos. Destes dez pontos da agenda, seis processos foram arquivados, três foram adiados, um foi arquivado por efeito da amnistia e apenas um dos processos foi transformado numa pena de advertência.

## **7. Reflexões sobre as actividades dos Conselhos Superiores**

Tentemos, agora, sistematizar as questões já destacadas anteriormente, fazendo um ponto de situação sobre a análise da actividade dos Conselhos Superiores. A grelha de reflexão que propomos abrange os seguintes aspectos:

a) *Produtividade* – Nos dois Conselhos Superiores houve um total de 1103 reuniões, quer dos plenários, quer do Conselho Permanente ou Secção

Disciplinar (772 do CSM e 331 do CSMP), o que corresponde a uma média anual de 30 reuniões no CSM e a 14 no CSMP. Se atendermos apenas às reuniões do Plenário, as médias diminuem bastante, passando no CSM para 16 reuniões anuais e no CSMP para oito. No CSM avaliam-se, em cada reunião do Plenário, em média, 16 relatórios de inspecção, enquanto no Conselho Permanente analisa-se uma proposta de inquérito e 0,7 processos disciplinares/sindicâncias, aplicando-se cerca de 0,4 sanções disciplinares. No que respeita ao CSMP, verificamos que em cada reunião do Plenário se classificam, em média, cerca de 14 processos de inspecção, enquanto na Secção Disciplinar se analisam quatro propostas de inquéritos e 0,9 processos disciplinares/sindicâncias, aplicando-se cerca de 0,9 sanções disciplinares. Sabendo-se que nas reuniões se abordam outras questões importantes e que o trabalho é distribuído previamente, poderá afirmar-se que a atenção prestada aos relatórios de inspecção será, eventualmente, inferior à desejável (mesmo sabendo que os seus membros levam trabalho para casa). Em causa está a progressão na carreira e o desempenho profissional dos magistrados. O reduzido número de reuniões anuais (no cômputo dos dois Conselhos, cerca de uma por mês), também contribui para o avolumar de dossiês para análise, havendo reuniões do CSMP, como a que se efectuou no dia 9 de Dezembro de 1998 (Boletim do CSMP n.º 27), em que estavam previamente agendados cerca de 40 relatórios de inspecção, para além dos restantes pontos da agenda (foram, mesmo assim, analisadas e votadas classificações em 29 dos relatórios). Como se extrai das entrevistas realizadas, verifica-se uma excessiva burocratização destes órgãos, ainda que sem membros profissionais a tempo inteiro, facto que limita a discussão sobre os problemas que se colocam ao funcionamento dos tribunais, ao desempenho dos magistrados e à justiça em geral.

b) *Regularidade* – Os serviços de inspecção parecem actuar sem um padrão definido em relação ao número médio de inspecções a realizar anualmente, irregularidade esta verificável pela análise dos dados. De tal maneira que, como o prazo de uma inspecção em cada três anos a um magistrado não era cumprido, os novos estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público

vieram consagrar a dilatação do prazo para 4 anos (introduziu-se, ainda, o sorteio de magistrados). A irregularidade também se verifica pela falta de acompanhamento, por parte das inspeções, da evolução do número de magistrados (como se comprova pela percentagem de magistrados classificados anualmente), seja por falta de uma planificação adequada ou pela simples falta de recursos humanos. O aumento do número de reuniões, acompanhada pela necessidade de profissionalizar ou, pelo menos, de elevar o universo de membros a tempo inteiro, é bem vista pela maioria dos nossos entrevistados, por possibilitar uma melhor operacionalização das competências dos Conselhos Superiores.

c) *Disciplina* – Os resultados demonstram um baixo número de sanções e de medidas disciplinares aplicadas, face ao número total de inspeções e de inquéritos e processos disciplinares, não havendo grandes alterações por via das mudanças dos critérios utilizados ou pelo crescimento do número de magistrados (a melhoria técnico-jurídica dos magistrados, por via da formação ministrada no CEJ não é mensurável, nem se encontra estudada). Mesmo assim, os últimos anos analisados permitem atenuar esta visão de longo prazo, devido ao acréscimo verificado, quer no número de inquéritos e de processos disciplinares, quer no número de sanções disciplinares aplicadas. Dentro das medidas aplicadas, observa-se que a maioria refere-se às penas mais leves (advertência e multa), enquanto as mais graves são empregues apenas em casos extremos. As primeiras constituem mesmo 53,5% das penas aplicadas a juízes e 69,1% a magistrados do Ministério Público.

d) *Classificação* – A predominância de elevadas classificações é outra das ilações a retirar da análise dos dados estatísticos. Constata-se uma subida nas tipologias mais positivas (*Muito Bom e Bom Com Distinção*), em especial para o CSMP, e o conseqüente decréscimo nas restantes tipologias. Esta situação é particularmente visível nos anos que antecederam as alterações nas leis orgânicas dos tribunais judiciais e dos estatutos das magistraturas, facto que veio alterar as perspectivas de progressão na carreira. Como a subida aos tribunais superiores se faz por via de concurso em que o mérito constitui um

dos critérios, a «corrida» a uma nota elevada poderá fazer-se sentir em ambas as magistraturas, como se observa na existência de classificações mais elevadas consoante se progride na carreira. No entanto, os últimos três anos permitiram detectar um “refreamento” nesta tendência, com maior relevo para o Ministério Público, visto que era nesta magistratura que se registava um maior “empolamento” das classificações. No outro lado da balança, o número de classificações negativas tem-se mantido praticamente inalterado e quase sem relevo (embora, mais uma vez, os últimos anos pareçam demonstrar um maior rigor ou contenção nas avaliações, como se comprova pelo maior número de *suficientes* e *medíocres* atribuídos). Realce, ainda, para três aspectos: os critérios das inspecções, que levantam bastantes dúvidas na forma como são aplicados, devido ao seu alto grau de subjectividade; a repetição dos relatórios, por parte dos inspectores, não havendo uma personalização face a cada um dos magistrados inspeccionados (a referida «chapa 5» ou «choca»); e o facto dos conhecimentos pessoais e a antiguidade deterem uma importância considerável na atribuição de notas, quer nas propostas dos inspectores, quer, posteriormente, na classificação final decidida pelos membros dos Conselhos Superiores.

e) *Outras competências* – Neste âmbito referem-se especificamente as funções relativas a colocações, a promoções e a nomeações. Tais competências, que escapam à análise estatística, tem importantes implicações na gestão dos tribunais, além de serem das mais polémicas.

As colocações são efectuadas pelos dois Conselhos Superiores, normalmente, em tempos diferentes e sem uniformidade de critérios. Em consequência, verifica-se uma dupla perturbação no funcionamento dos tribunais por via das trocas de magistrados, quando em caso de gestão conjunta esta situação poderia ocorrer em simultâneo. Também a colocação de um juiz num tribunal onde não existe um magistrado do Ministério Público, ou vice-versa, gera frequentemente dificuldades acrescidas. Embora se reconheça existirem tribunais que poderão, eventualmente, não justificar a colocação de magistrados a tempo inteiro (devido à actual escassez), torna-se necessária

uma coordenação para evitar que essas situações ocorram. Por exemplo, após a aprovação da última LOFTJ, verificaram-se dois grandes movimentos por força dos novos lugares postos a concurso, o que gerou alguma turbulência nos meios judiciais. A coordenação entre os dois Conselhos Superiores é, ainda, bastante incipiente, não passando de meros contactos de aproximação, ficando muito aquém das necessidades, em parte por força de desconfianças e de resistências mútuas.

As promoções são, actualmente, bastante discutidas, principalmente no que respeita aos critérios utilizados. A discussão centra-se no peso a atribuir ao mérito e à antiguidade. Tem vindo a aumentar o número dos que defendem um maior peso conferido ao mérito, mas então coloca-se em causa o actual sistema de inspecções, que privilegia a antiguidade ou, pelo menos, a progressão gradual. Neste aspecto, o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público tem publicado uma série de reflexões defendendo a reformulação do actual sistema.

Por fim, no que respeita às nomeações, a principal questão, em particular no Ministério Público, relaciona-se com a clareza dos procedimentos e com a possibilidade de os conhecimentos pessoais se sobreporem a critérios de competência ou de antiguidade. Aqui existem situações diferentes: por um lado, os critérios usados nos destacamentos por conveniência de serviço, que permitem em muitos casos “subverter” os critérios existentes de antiguidade e de mérito; por outro lado, a utilização do argumento da falta de magistrados do Ministério Público para nomear os designados “representantes” do Ministério Público, que não passam por qualquer tipo de concurso, visto a sua nomeação ser uma competência que está na dependência do Procurador-Geral-Distrital. No caso do CSM, a questão coloca-se, igualmente, em relação aos juizes assessores e à sua forma de nomeação.

## **8. Os Conselhos Superiores: conclusões parciais**

A discussão do papel dos Conselhos Superiores, no seio da organização judiciária e do aparelho de Estado, implica abordar uma série de temáticas por vezes ignoradas ou simplesmente esquecidas. Independência, democraticidade, responsabilização, representatividade, corporativismo, hierarquia, disciplina e avaliação profissional são questões de indubitável importância, não só para o funcionamento interno da justiça, como também para o reinventar da justiça em si e do seu papel nas sociedades contemporâneas. Não se concebe, actualmente, uma justiça opaca e distante da sociedade, assim como não se aceita uma justiça incapaz de se adaptar às novas exigências sociais no que respeita aos seus comportamentos, às suas causas ou aos seus problemas.

Neste ponto, focaremos algumas questões que se ligam directamente à acção dos Conselhos Superiores e se suscitam cada vez mais no contexto de reflexão sobre o funcionamento da justiça.

### **8.1. Auto-regulação e corporativismo**

Frequentemente, os Conselhos Superiores têm sido acusados de proteger os magistrados que representam. Dotados de verdadeiros poderes de gestão e de disciplina, para além de serviços próprios de funcionamento, a sua actuação pauta-se por critérios estabelecidos internamente, no quadro de um modelo de auto-regulação profissional esboçado por Vital Moreira (1997). Partindo, assim, de critérios gerais, decorrentes da aplicação da lei, verifica-se a introdução de mecanismos formais e informais adicionais, induzindo uma tendência de manter em «circuito fechado» as incumbências que possam afectar os poderes e privilégios da classe. As inspecções ou as questões relativas à gestão dos magistrados são apresentadas com tal destaque, como vimos atrás, que acabam por diluir, em parte, a possibilidade de apreciação mais profunda dos processos.

Perante uma aparente inoperância dos Conselhos Superiores, várias vezes se têm levantado a questionar o autogoverno das magistraturas, com algumas tentativas de alterar radicalmente a composição dos mesmos, a pretexto de reduzir a sua prática corporativista, propondo, por exemplo, quer a fusão dos Conselhos Superiores, quer a predominância de membros nomeados ou eleitos fora das magistraturas. As resistências à mudança asseguram que essas tentativas encobrem um ataque à independência dos magistrados, visando o controlo político dos tribunais. No entanto, a verdade é que os Conselhos Superiores pouco têm feito de relevante nos últimos anos para alterar esta imagem. Uma imagem que esteve na base, aliás, das recentes alterações constitucionais na composição do CSM, pois, como afirmou Almeida Santos<sup>110</sup>, justificando a dita alteração, “(...) fez curso a ideia, certa ou errada, de que juiz não julga juiz, ou só muito relutantemente o faz. E de que critérios de tolerância corporativa se sobrepuseram, vezes demais, a eficazes critérios de exigência, se não de justiça”. Contudo, há que ter em consideração alguns factores que permitem questionar esta afirmação: a) em primeiro lugar, proceder a uma alteração da composição do CSM sem analisar profundamente o seu actual desempenho ou certas razões específicas (a falta de elementos provenientes de outras áreas, a não dedicação exclusiva dos seus membros ou a falta de mecanismos de fiscalização da actividade); b) em segundo lugar, mexer na composição sem colmatar algumas deficiências de funcionamento consensualmente reconhecidas afigura-se do mesmo modo pouco recomendável; c) em terceiro lugar, a referida alteração vem admitir que a presença dos membros eleitos pela Assembleia da República e nomeados pelo Presidente da República (no caso do CSM) e pelo Ministro da Justiça (no caso do CSMP) é ineficaz ou inócua, uma vez que nem fiscalizam nem problematizam o funcionamento dos Conselhos Superiores; d) em quarto lugar, a presença de membros que exercem ao mesmo tempo a função de advogados poderá perturbar o funcionamento dos tribunais, visto que os magistrados por estes avaliados, no âmbito das competências dos Conselhos,

---

<sup>110</sup> Palavras proferidas no encerramento do V Congresso dos Juizes Portugueses, em Viseu, entre 6 e 9 de Novembro de 1997.

podem igualmente ser confrontados com os seus avaliadores representando partes em processos pendentes nos tribunais; e) em quinto lugar, os membros *laicos* (advogados) presentes nos Conselhos Superiores sabem, também, que não podem hostilizar demasiado os magistrados, podendo vir a «sofrer represálias» na sua vida profissional; f) em sexto lugar, por fim, proceder a alterações pontuais nos Conselhos Superiores, sem repensar a organização ou fusão destes órgãos, bem como a definição do seu papel no seio do poder judicial, poderá ocasionar efeitos contrários aos pretendidos. Gera-se, assim, uma cultura de manutenção do *status quo* que a todos interessa, ainda que por motivos diferentes<sup>111</sup>.

A benefício da clareza da exposição, convém explicitar alguns aspectos que enfatizam a diferença entre o CSM e o CSMP. Enquanto o primeiro adquire um perfil de entidade independente, proporcionando um verdadeiro autogoverno dos juízes, a acção do segundo é temperada pela estrutura organizativa bicéfala do Ministério Público, dividindo-se as competências e atribuições entre o PGR e CSMP, limitadas, em última análise, pelo facto de o PGR ser nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo (artigo 133º, alínea m) da CRP).

A diferença entre os dois órgãos explica-se, ainda, pela distinta organização das magistraturas. O Ministério Público obedece a uma estrutura hierárquica (vertical), por motivos de coordenação e de prossecução dos fins institucionais, mas obedecendo a critérios de legalidade e objectividade legalmente estipulados (EMP – artigo 2º da Lei n.º 60/98, de 28 de Agosto). Por outras palavras, o Ministério Público adopta um modelo que procura combinar uma estrutura hierárquica de agentes e a autonomia individual de acção, separando os poderes técnicos e processuais dos poderes de gestão e disciplina. Enquanto os primeiros poderes são da responsabilidade dos magistrados

---

<sup>111</sup> Destaque-se o contributo para a reflexão sobre a transformação destes órgãos, com incidência no CSM, por parte de alguns juízes pertencentes ao CSM, por ocasião das comemorações dos 25 anos desta instituição, que ocorreu em Fevereiro de 2003. Sobre os contributos, ver o discurso do Vice-Presidente do CSM, Noronha de Nascimento (2003), e os artigos publicados no Boletim Informativo do CSM de Julho de 2002 e de Janeiro de 2003, este último da autoria de Manuel Ramos Soares (vogal no CSM).

titulares dos vários órgãos, os segundos são exercidos pelo CSMP. Concilia-se, assim, uma estrutura monocrática com a natureza colegial do CSMP<sup>112</sup>. Quanto à organização dos magistrados judiciais, a estrutura é formalmente horizontal, posto que os juízes, como titulares de órgãos de soberania (tribunais), não estão “sujeitos a ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores” (artigo 4º, da Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, do Estatuto dos Magistrados Judiciais<sup>113</sup>). Contudo, é divulgado correntemente que o poder hierárquico, entre os juízes, exerce-se por vezes através de mecanismos informais, sem correspondência em directivas ou em instruções escritas. O respeito ou a obediência aos magistrados mais antigos, aos dos tribunais superiores ou aos colocados em lugares de controlo e de influência (Conselhos Superiores) é uma prática simbólica comum, que se reproduz a si própria desde a entrada na profissão até à reforma.

No que respeita à evolução dos Conselhos Superiores, Pedro Bacelar de Vasconcelos refere, quanto à recente alteração do CSM, que “(...) é indispensável que este método se propague, adequadamente, ao âmbito disciplinar. Este domínio fulcral não pode ficar abandonado aos pseudo-controlos internos, ainda que se justifique, repete-se, grande prudência a fim de evitar a perversidade de uma induzida «subserviência política»” (1998: 39). A ideia é contrariar uma prática que, segundo as palavras proferidas pelo Juiz-Desembargador Almeida Simões<sup>114</sup>, privilegia o empolamento das classificações dos juízes, entre outras razões, por forma a melhor estarem preparados para concorrer com os magistrados do MP no acesso aos tribunais superiores. Esta prática, se for igualmente seguida pelo CSMP, leva ao exacerbamento de actuações corporativistas, em desfavor da progressão por mérito próprio, culminando assim na perversão da função judicial. Correia

---

<sup>112</sup> Sobre o modelo do Ministério Público em Portugal, ver Cunha Rodrigues (1995, 1999a e 1999c) ou António Cluny (1997).

<sup>113</sup> Alterado pela Lei n.º 143/99, de 31 de Agosto.

<sup>114</sup> Palavras proferidas durante o programa de debate “Levante-se a Justiça”, apresentado no canal de televisão SIC, no dia 9 de Fevereiro de 1999, no qual participaram os mais altos responsáveis pela justiça portuguesa.

Campos, num artigo de opinião, ao analisar os vícios existentes na função pública, aplica metaforicamente os sete pecados mortais e conclui que um dos que melhor se aplica aos magistrados é o pecado da inveja: “quando todos, repito, todos os funcionários, bons e maus recebem uma classificação de serviço de muito bom, para que ninguém se fique a rir dos outros (a inveja), como será possível demonstrar aos menos diligentes que devem trabalhar mais e aos ineptos que devem procurar outra vida? E como será possível premiar os que trabalham e acertam?” (Público: 27/8/2000).

A outra vertente onde se suspeita da existência de um espírito corporativo é a da acção disciplinar. A crescente mediatização de vários processos e o protagonismo de alguns magistrados têm gerado algumas polémicas, em especial quanto à forma como os Conselhos Superiores e órgãos de classe têm reagido e saído em defesa dos visados. A esse propósito, Vital Moreira escreveu um artigo de opinião no qual ataca fortemente o corporativismo judicial, reportando-se mais especificamente aos juízes (refere os exemplos de Fernando Negrão e de Fátima Galante). Afirma, então, que “(...) nestas situações não basta que os julgadores sejam isentos na apreciação dos casos que envolvem os seus pares. É necessário que estejam acima de toda a suspeita de sensibilidade corporativa. (...) Se a isso se somar a tradicional solidariedade corporativa de uma classe que se reputa de única guardiã dos valores da justiça, da independência e da invulnerabilidade perante tentações do dinheiro e da política, e as humanas fraquezas, então é fácil compreender as dificuldades que os juízes têm em admitir ver um colega sentado no banco dos réus. Infelizmente pode suceder que ao pouparem aos seus pares a essa embaraçosa condição (...) o resultado não seja o de defenderem a profissão, mas sim a de porem em perigo a sua consideração no conceito público” (Público, 13/6/2000).

## **8.2. Independência e democraticidade**

Independência e democraticidade dos órgãos judiciais são faces opostas da mesma moeda e assim têm sido consideradas. Quando se procura atribuir uma

maior transparência e democraticidade ao funcionamento dos Conselhos Superiores, incorporando elementos fora do âmbito judicial, surgem, frequentemente, críticas a alertar para eventuais tentativas de controlo político dos magistrados, verdadeiro atentado à independência da justiça. Quando as magistraturas procuram reforçar o seu papel de actuação e de intervenção, adquirindo novas prerrogativas por via da reformulação das leis existentes, alerta-se imediatamente para o excessivo poder dos magistrados, poder este utilizado demasiadas vezes de uma forma descontrolada e sem fiscalização. Ou seja, perante tentativas de politizar a justiça, surgem amiúde intenções de judicializar a política.

Este processo sucede a um outro que possibilitou a transição do sistema judicial, sem grandes turbulências, do regime do Estado Novo para o actual sistema político democrático, firmando-se, para tal, um acordo tácito de despolitização da justiça e de desjudicialização da política. Como refere Pedro Coutinho de Magalhães (1995: 85), as manifestações observáveis de hostilidade entre magistraturas e políticos servem essencialmente, como se verificou no passado, para renegociar o seu mútuo entendimento. Embora estas condições de negociação tenham vindo a ser alteradas em parte, por um lado, com os governos (quase) maioritários e pela acção da opinião pública, por outro lado, com a renovação etária e cultural das magistraturas e a afirmação progressiva do papel do MP, as mais recentes «crises» apenas serviram para chegar a um novo patamar de entendimento. Vejam-se, a este propósito, as lutas institucionais referentes à aprovação do novo Estatuto do Ministério Público, da nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais e do Estatuto dos Magistrados Judiciais, bem como os diferendos registados com a demissão do director da Polícia Judiciária, Fernando Negrão, ocorrida em 1999.

Não pode, no entanto, esquecer-se o papel desempenhado pela Associação Sindical dos Juizes Portugueses e pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público na acção dos Conselhos Superiores. Ao contrário do que acontece noutros países, como Espanha ou Itália, em Portugal existe unidade sindical

nestes dois corpos. E, sendo as eleições dos magistrados para os respectivos Conselhos Superiores controladas, na prática, através do patrocínio de listas pela ASJP e SMMP, chega-se rapidamente à conclusão de que o que à partida procurava ser um órgão plural, na parte das magistraturas funciona, no fundo, a uma só voz. Coutinho de Magalhães ilustra o corporativismo judicial, tomando como exemplo o acesso ao Supremo Tribunal de Justiça: “A entrada lateral no poder judicial, supostamente possível no STJ para procuradores-gerais-adjuntos e juristas de mérito, tem sido frequentemente bloqueada pelo CSM, para crítica de políticos e magistrados do MP. Como os apelos das decisões do Conselho Permanente do CSM são feitos para o Plenário do CSM e os apelos finais das decisões do Plenário são feitos para o Supremo, o círculo de irresponsabilidade política do poder judicial encontra-se, assim, fechado” (1995: 76). Por tal, afirmar-se com frequência que só acede aos tribunais superiores quem for escolhido pela respectiva associação ou sindicato, funcionando as classificações como um mero *pro forma*.

Retomando-se o fio discursivo, salienta-se que a independência e a democraticidade podem estudar-se em dois planos: interno e externo. No plano interno, perante um regime de quase autogoverno, desprovido de mecanismos de participação plurais constata-se um défice de democraticidade e um elevado grau de práticas corporativistas. O défice de democraticidade pode aferir-se pelo grau de transparência e responsabilização no desempenho dos Conselhos Superiores. As práticas corporativistas respeitam ao exercício da acção disciplinar e ao sistema de inspecções, sendo o primeiro pouco actuante e o segundo privilegiando o «empolamento» das classificações. No plano externo, verifica-se uma forte dependência do poder judicial face aos restantes poderes estatais, no que concerne a questões materiais e financeiras e de produção legislativa (aprovação de mais direitos e regalias), mas, ao mesmo tempo, observa-se uma relativa independência funcional das magistraturas, devida a um quadro legal permissivo.

### 8.3. Nomeações, colocações e transferências

O papel dos Conselhos Superiores no capítulo das nomeações detém uma importância primordial, principalmente pelo seu impacto no seio das magistraturas. As competências aqui envolvidas são apontadas como exemplos de mecanismos de controlo hierárquico, podendo estes poderes ser utilizados para exercer pressões, para controlar processos, para promover amizades ou alianças internas. Estas formas de controlo manifestam-se através de práticas simbólicas de poder ou, como descreve Fernando Ruivo, “(...) a disciplina do saber exerce-se, assim, em grande parte, por intermédio da disciplina do corpo, através da integração em cerimónias e encenações, sinais visíveis de correcção e conveniência social dos modelos predominantes de comportamento e coesão” (1986: 347).

Um outro reflexo do exercício destes poderes prende-se com a influência que as organizações sindicais têm nestes processos. Uma vez que os representantes das magistraturas nos Conselhos Superiores são eleitos com o beneplácito sindical, pois as listas são patrocinadas ou elaboradas por estas entidades<sup>115</sup>, é lógico pensar que as decisões sobre nomeações, colocações e transferências não afrontarão as posições ou interesses da ASJP, do SMMP ou dos seus dirigentes. Logo, estes mecanismos podem ser utilizados, para além da gestão corrente de recursos humanos, como formas de controlo, dentro dos limites ambíguos que a lei estabelece.

A questão das colocações gera, ainda, um outro tipo de preocupações, relativo à deslocalização territorial do exercício da função, geradora de instabilidades e de uma concorrência acérrima entre magistrados. O facto de os magistrados terem dificuldades em aceder, segundo os seus desejos, a uma determinada zona geográfica ou tribunal, é propiciador de cumplicidades com o objectivo de atingir um nível de estabilidade mínimo. A instabilidade gera, por um lado, uma

---

<sup>115</sup> Também se constata que caso o SMMP e a ASJP não patrocinassem listas para os Conselhos Superiores, na maioria das vezes, não haveria listas a escrutínio. Fica, contudo, por esclarecer se a apresentação de listas, por parte destas entidades, limita o eventual aparecimento de outras listas protagonizadas por outros magistrados. Só nos últimos anos começou a aparecer mais que uma lista concorrente, quer aos Conselhos Superiores, quer às associações sindicais, depois de um longo período em que havia apenas listas únicas.

situação familiar pouco compatível com a serenidade que a justiça deve transmitir e, por outro lado, uma situação em que se verificam frequentes recusas a promoção. E são inúmeros os casos de «revolta contida» de magistrados, pelo facto de assistirem, impotentes, a nomeações ou destacamentos de colegas para lugares apetecidos, por conveniência de serviço, sem que para tal se cumpram os critérios de antiguidade ou de mérito de um concurso normal. Estas nomeações adquirem, por vezes, um carácter permanente, desvirtuando qualquer lógica de progressão na carreira coerente e criteriosa, ainda que a coberto da lei. Verifica-se o que Boaventura de Sousa Santos considera uma descoincidência entre o quadro legal e as suas práticas quotidianas ou, por outras palavras, uma instrumentalização das leis sempre que estas, “(...) na sua aplicação ou práticas efectivas, acabam por ser postas ao serviço de fins diferentes e mesmo antagónicos dos que oficialmente perseguem” (1990: 140).

#### **8.4. Responsabilidade e inspecções**

Cruzando a responsabilidade e a acção das inspecções, duas vertentes de aferição do desempenho dos magistrados, podemos chegar, numa primeira análise, a dois níveis de considerações, utilizando a distinção que Robert K. Merton idealiza entre *função manifesta* e *função latente* (1970): 1) por um lado, a actuação dos Conselhos Superiores, através das inspecções, tem uma *função manifesta*, a de avaliar o desempenho dos magistrados e de aferir a adequação para o desempenho da profissão segundo critérios previamente estipulados, reforçando a necessidade de uma auto-responsabilização constante no exercício da mesma; 2) por outro lado, a actuação das inspecções permite aos Conselhos Superiores exercer uma *função latente* de controlo social, contribuindo para uma desresponsabilização do desempenho da profissão, já que os resultados das avaliações dependem, não só de critérios objectivos expressos nos regulamentos, mas também de critérios subjectivos que vão para além desses mesmos regulamentos.

Emerge, aqui, uma distinção fundamental para compreender o funcionamento dos mecanismos de inspecção como factores de responsabilização dos actos dos magistrados, entre os *critérios legais* e os *critérios reais*. Poder-se-ia pensar que estes critérios fossem complementares, mas as informações recolhidas apontam para a sua separação. De um lado, os *critérios legais*, consagrados nos regulamentos das inspecções, elaborados e aprovados pelos próprios Conselhos Superiores, incluindo uma série de parâmetros pelos quais se regem os inspectores; do outro lado, os *critérios reais*, tidos verdadeiramente em consideração, com um forte peso na avaliação final do magistrado. Uns e outros incorporam critérios subjectivos (como o bom senso, a dignidade da conduta, a compreensão do meio onde se integra ou a idoneidade cívica) e, ao mesmo tempo, critérios objectivos (como a assiduidade, a produtividade ou o método). Num nível intermédio, podemos, ainda, identificar critérios como o nível jurídico, a direcção do Tribunal, o relacionamento humano com os operadores judiciários e com o público em geral, a capacidade de apreensão das situações concretas e o sentido de justiça. A opção por determinados critérios em relação a outros tem gerado algumas críticas, em especial devido à existência de um paradoxo: por um lado, exige-se uma fundamentação profunda dos despachos ou sentenças mas, por outro lado, conhecem-se circulares internas a «aconselhar» um aumento da produtividade. Como estes factores são algo contraditórios, nas actuais condições de desempenho da profissão, os magistrados tendem, na sua maioria, a privilegiar o factor produtividade, em detrimento da qualidade. Isto deve-se, em grande parte, à forte pressão das hierarquias, sejam elas directas, no caso do MP, ou indirectas, no caso da magistratura judicial. Verifica-se, assim, que a responsabilização dos magistrados no exercício das suas funções depende fortemente dos *critérios reais* nas inspecções, condicionando o seu trabalho quotidiano, já que, ao saberem como funcionam, orientam o seu desempenho no sentido de se enquadrar perfeitamente nas exigências deles esperadas.

Às metodologias das inspecções, é imputável uma crescente desresponsabilização dos magistrados no exercício da sua função, registando

dois sentidos: a inconsequência disciplinar das inspecções; e a preferência dos aspectos quantitativos, levando a que questões mais complexas e de valor humano relevante sejam preteridas a favor de processos rápidos e relativamente inócuos, apenas porque são «fáceis» (ex: cobrança de dívidas). A preferência do elemento quantitativo no desempenho profissional dos magistrados deve-se a causas de diversa índole, muitas fora do âmbito da sua responsabilidade directa, destacando-se entre elas: a pressão social sobre os tribunais, as críticas que se lhes dirigem provenientes dos meios políticos, a crescente quantificação de valores subjectivos, a incapacidade dos tribunais, face ao aumento de processos, sem esquecer a preocupação, por parte dos Conselhos Superiores, em dar resposta mais expedita à crescente solicitação dos tribunais. Estes procedimentos, no sentido de responder à chamada «crise da justiça», têm ajudado a enviesar o actual debate em torno das causas e das soluções a adoptar.

Importa, ainda, focar uma outra questão relacionada com os critérios limitativos na atribuição de classificações. Estes critérios impõem limites aos inspectores na classificação dos magistrados, separando a avaliação do mérito, mas correlacionando-a com a antiguidade. Como estipula o artigo 13.º do Regulamento das Inspecções Judiciais, a primeira classificação não deve ser superior a *Bom* (alínea e); a melhoria de classificação, por seu lado, deve ser gradual, não se subindo mais de um escalão de cada vez (alínea f); a alínea g) reforça, ainda, que a nota de *Muito Bom* só excepcionalmente deve ser atribuída a juízes de Direito com menos de 10 anos de profissão. Esta disposição permite uma distorção dos objectivos que norteiam a realização de inspecções ao mérito profissional, essencialmente por fazer depender da antiguidade a atribuição de notas mais elevadas; noutros termos, é um mecanismo que permite inviabilizar uma rápida progressão dos bons magistrados, condicionando-os temporalmente. Constata-se, assim, que o regulamento contradiz o enunciado anteriormente, quando afirma que a subida de classificação, em caso algum, pode ser uma mera decorrência da antiguidade do magistrado. Na prática, a obtenção das melhores notas

depende, não do mérito, mas da superação das várias etapas temporais<sup>116</sup>, ou seja, da antiguidade. Este entendimento tem dado azo a alguns diferendos, pois alguns magistrados, descontentes com a nota atribuída, recorrem da decisão para o Supremo Tribunal de Justiça, havendo inclusive alguns que recorrem para o Tribunal Constitucional devido à alegada inconstitucionalidade na interpretação de determinadas normas por parte do STJ, depois de uma deliberação do Plenário do CSM referente a uma inspecção ao desempenho profissional. É o caso do Acórdão n.º 563/98/Tribunal Constitucional – Processo n.º 281/94. – Acórdão da 1.ª Secção do Tribunal Constitucional. Este acórdão demonstra o conflito existente entre mérito e antiguidade, e as diferentes interpretações que pode ter. De realçar, igualmente, o tempo que medeia entre a interposição do primeiro recurso (a decisão do CSM deu-se a 09.03.93) e a decisão final do Tribunal Constitucional (06.10.98), que limita o efeito da decisão final qualquer que seja o seu sentido. Entretanto, o magistrado em causa deveria ser inspeccionado outra vez, visto que, segundo o Regulamento de Inspeções Judiciais então em vigor, as inspeções ocorriam de três em três anos. Segundo este acórdão, o CSM atribuiu *Bom Com Distinção* a um magistrado, depois de ter sido proposto o *Muito Bom* pelo inspector, justificando, entre outras razões, pelo facto de que “o seu pouco tempo de serviço global e a exiguidade do tempo de serviço agora inspeccionado constituem um obstáculo a que se considere a «distinção» sedimentada e consolidada, por modo a justificar o distanciamento dos já classificados de *Bom Com Distinção* e, logo, a merecer a classificação máxima”.

O actual sistema de avaliação comporta algumas disfunções e injustiças, a saber: a) a harmonização de desempenhos diferenciados; b) a desmotivação dos magistrados com desempenhos positivos, visto o mérito não se traduzir numa nota final correspondente; c) a desresponsabilização dos magistrados com menor prestação profissional, já que a equiparação de notas acaba por não motivar a melhoria do desempenho; d) e a subjectivação do mérito,

---

<sup>116</sup> Este facto comprova os dados analisados, referentes ao MP, de acordo com as quais as

subalternizando-o em relação a critérios objectivos (antiguidade, produtividade, etc.).

Um outro factor que desvirtua os objectivos das inspecções refere-se ao âmbito da sua actuação, que não inclui os tribunais superiores, nos quais os Conselhos Superiores só intervêm em caso de faltas ou de insuficiências gritantes dos magistrados, abrindo, assim, espaço a possíveis práticas de laxismo no exercício de funções<sup>117</sup>. Como exemplo, lembramos uma situação verificada em meados de 1997, noticiada pela revista *Vida Judiciária* (Maio, 1997), relativa a onze juízes-desembargadores que foram investigados pelo CSM devido à falta de produtividade e a atrasos incompreensíveis. Destes, sete optaram por se aposentar, enquanto aos restantes quatro foram instaurados processos disciplinares por inadequação à função, permanecendo, no entanto, em exercício de funções até à conclusão dos inquéritos.

---

notas mais elevadas são alcançadas, com maior frequência, nas categorias superiores.

<sup>117</sup> Uma das principais causas apontadas para a morosidade dos processos em tribunal deve-se ao tempo que passam nos tribunais superiores. Veja-se, como exemplo, o relatório do Observatório Permanente da Justiça sobre Três Casos Especiais de Morosidade (Santos *et al*, 1998d).

## **Parte V**

### **O Futuro dos Conselhos Superiores**

## **CAPÍTULO 8**

### **REINVENTAR OS CONSELHOS SUPERIORES, REINVENTAR A PRÁTICA JUDICIÁRIA**

A administração da justiça, nas últimas décadas, foi catapultada para uma centralidade na esfera dos poderes públicos. Este novo posicionamento da justiça e dos tribunais foi acompanhado de uma maior exposição mediática dos seus operadores, ao mesmo tempo que, através do incremento verificado nos estudos sócio-jurídicos, veio desmistificar a ideia de uma justiça neutra e isenta (Santos, 1994: 151). Este novo papel da justiça permitiu, além do mais, um melhor e mais aprofundado conhecimento da forma de organização interna do poder judicial e evidenciou alguns padrões de actuação, bem como as suas limitações e deficiências. Deste modo, ao abordarmos as alterações legislativas e judiciárias que actualmente se procuram implementar, quer no contexto específico nacional, quer num contexto de harmonização dos sistemas judiciais europeus, não podemos deixar de incluir uma análise da organização e da actuação dos vários órgãos judiciários. A compreensão do funcionamento e das competências destes últimos é fundamental para a implantação de qualquer reforma judicial que pretenda inverter o que habitualmente se designa por «crise da justiça»<sup>118</sup>. E a sua importância aumenta, ainda mais, quando se verifica que estes órgãos são os responsáveis pela gestão, nas suas diversas vertentes, de corpos profissionais ainda detentores de prestígio: os magistrados. Como algumas sondagens têm comprovado, o maior prestígio

dos magistrados é proporcionalmente inverso ao dos políticos, o que implica uma transposição da legitimidade democrática do poder político para o poder judicial, visto este ser considerado como o último garante da legalidade e a instância de controlo do poder político.

O contributo da sociologia para uma maior transparência e democratização da administração da justiça incide na demonstração empírica das limitações das reformas processuais, caso não sejam complementadas por duas outras áreas de intervenção. “Por um lado, a reforma da organização judiciária, a qual não pode contribuir para a democratização da justiça se ela própria não for internamente democrática. E neste caso a democratização deve correr em paralelo com a racionalização da divisão do trabalho e com uma nova gestão dos recursos de tempo e capacidade técnica. Por outro lado, a reforma da formação e dos processos de recrutamento dos magistrados, sem a qual a ampliação dos poderes (...) em muitas das reformas (...) carecerá de sentido e poderá eventualmente ser contraproducente para a democratização da administração da justiça que se pretende” (Santos, 1994: 157).

Visto que, neste trabalho, nos cingimos mais à questão da organização judiciária e nesta, mais especificamente, ao papel dos Conselhos Superiores, é sobre estes que vamos procurar estruturar um conjunto de ideias e de reflexões que possam vir a enformar uma eventual reestruturação destes órgãos. Esperamos que a reflexão aqui proposta sirva para alargar o campo de análise da justiça em Portugal, incluindo novos problemas e novas áreas de investigação.

No casos dos Conselhos Superiores aqui estudados, há que pensar numa estratégia que aumente a sua transparência, democraticidade e operacionalidade, visto que, como afirma Orlando Afonso, no caso do CSM (1995: 148), “(...) não basta que (...) tenha uma composição e uma forma de selecção dos membros estruturadas em bases democráticas. É preciso que o CSM seja eficaz, detenha poderes e meios necessários à sua gestão, possua

---

<sup>118</sup> Sobre as razões que originaram a «crise da justiça» ver, entre outros, Santos (1994, 1995, 1996, 1998a, 1998b, 1999, 2002), Ibáñez (1995, 1996), Shapiro (1981), Turcey (1997), Salas

peso institucional em matéria de política judiciária, detenha autonomia administrativa e financeira, seja órgão garante da independência e não meio de limitação desta”. Deste modo, ao analisarmos algumas questões do funcionamento dos Conselhos Superiores, surge-nos com acuidade um conjunto de pistas, que podemos dividir em cinco pontos principais: a composição e democraticidade; as competências e atribuições; a gestão de recursos financeiros e materiais; a gestão dos recursos humanos; e a divisão interna do trabalho.

## **1. Composição e democraticidade**

O sistema de nomeação dos membros dos Conselhos Superiores é aceitável, visto incluir a participação de vários órgãos democráticos. No entanto, não se concebe, actualmente, que o conjunto de tarefas que desempenham só possam ser asseguradas por magistrados e por juristas (advogados e professores), embora a Constituição a tal não obrigue<sup>119</sup>. Propõe-se, assim, que a composição dos Conselhos Superiores sofra uma tripla alteração: 1) alargamento do número de membros, justificado pelo volume de trabalho; 2) existência de um número de membros permanentes (a tempo inteiro, como em Espanha ou em Itália) que assegurem as principais tarefas; 3) e inclusão de membros provenientes de outras áreas disciplinares, por forma a colmatar algumas deficiências e limitações de saberes e permitir uma maior representatividade da realidade social, assegurando uma pluralidade até agora inexistente.

Figueiredo Dias propõe, por exemplo, em sintonia com a posição de um dos magistrados do Ministério Público entrevistados, que os Conselhos

---

(1998), Griffith (1991), Cappelletti (1988).

<sup>119</sup> Embora a composição dos dois Conselhos Superiores seja distinta, como vimos atrás, com uma menor representação dos poderes políticos no CSMP, a questão da composição aplica-se a ambos.

Superiores<sup>120</sup> fossem escolhidos pelo Parlamento em função exclusiva dos seus méritos. Defende, assim, que, no caso do CSM, “(...) alguns dos membros (...) podem ser, evidentemente, juízes (...) porque são eles que melhor conhecem os problemas e estão em condições de contribuir para a sua solução. Só que, depois de escolhidos como membros do Conselho Superior da Magistratura, seriam todos iguais. Não deveria haver ninguém que entrasse por ser juiz ou mesmo, com todo o respeito, por ser o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça. Não deveria haver membros natos. (...) Esta solução implica que, uma vez eleitos para o CSM, todos passem a ter categoria de juízes. Estão sujeitos a incompatibilidades, como e todo qualquer juiz, e recebem o ordenado (mesmo com qualquer acréscimo que se pretenda dar); os advogados deixam de ser advogados, os professores deixam de ser professores. (...) Um órgão como este tem de ser formado por juízes que o são precisamente porque foram eleitos para o Conselho Superior da Magistratura” (1999: 10). Esta solução, entre outras possíveis, visa conferir a estes órgãos uma maior democraticidade e responsabilização dos seus membros, permitindo, então, de forma justificada, o funcionamento de regime de autogoverno, caso contrário “(...) o autogoverno é governo corporativo, é governo de uma corporação” (Dias, 1999: 10).

Em relação à organização interna dos Conselhos Superiores, devia pensar-se também em subdividir os membros pelos vários tipos de tarefas, mesmo que isso implique um sistema de rotatividade. Com uma maior pluralidade de saberes representada nestes órgãos, poder-se-ia, inclusivamente, pensar na possibilidade de mais de metade dos membros não serem provenientes das magistraturas. A presença de magistrados eleitos entre os seus pares seria suficiente para assegurar a manutenção da independência do poder judicial, visto que qualquer tentativa de intromissão poderia ser denunciada e publicamente divulgada. Deste modo, as acusações de práticas corporativas deixariam de ter fundamento, passando a responsabilidade para os

---

<sup>120</sup> Propõe um Conselho de Magistrados que englobasse os magistrados do Ministério Público e os juízes, embora a existência de dois Conselhos Superiores não seja decisiva, pois o que considera decisivo é a resolução do problema da sua legitimidade democrática.

representantes dos restantes órgãos políticos. Estes, por sua vez, não poderiam deixar de assumir as suas responsabilidades por via dos membros que designassem para os Conselhos Superiores.

Quanto à responsabilização dos membros dos Conselhos Superiores, magistrados ou membros *laicos*, pelo trabalho aí desempenhado, exigem-se mecanismos que permitam uma maior transparência no seu funcionamento. Não se compreende que a ligação dos membros designados pelos vários órgãos políticos termine no momento da sua nomeação, porque, embora devam assumir o seu cargo com independência e imparcialidade, não podem deixar de prestar todas as informações aos órgãos de nomeação, sempre que necessário, e desde que tal não colida com a separação de competências. O mesmo se aplica aos magistrados, quer sejam eleitos ou membros natos, devendo estes procurar os mecanismos necessários para que as actividades e procedimentos usados nos Conselhos Superiores deixem de ser factos distantes e opacos dos restantes magistrados a exercer funções nos tribunais.

O preenchimento dos lugares destinados aos magistrados, ainda que por eleição, devia estar o menos possível dependente das associações ou dos sindicatos de classe. Isto porque, embora estas sejam representativas da quase totalidade dos magistrados judiciais e do Ministério Público, acabam por limitar o aparecimento legítimo de listas alternativas, pois os meios ao dispor da ASJP e do SMMP são incomparavelmente maiores do que os de uma eventual lista alternativa. Outra medida aconselhável, no caso do CSMP, seria o fim da presença dos procuradores-gerais-distritais como membros natos por inerência de funções. A sua presença seria útil e necessária nas reuniões em que se discutissem questões relativas a movimentos ou gestão de magistrados, mas não faz sentido no que respeita a outros assuntos, especialmente em relação às classificações e ao exercício da acção disciplinar. O mesmo poderia aplicar-se ao CSM, visto que os presidentes dos tribunais da Relação, não fazendo parte deste órgão, deveriam porventura participar nos trabalhos, a título consultivo, sempre que os temas o exigissem.

Ao nível da transparência no seu funcionamento, os Conselhos Superiores deveriam, como faz, parcialmente, o CSMP, “(...) consagrar o princípio da publicidade geral das decisões” (Cluny, 1994: 51), quer a nível interno das magistraturas, quer a nível externo. A informação a prestar deveria incidir não só sobre as actividades quotidianas, mas também sobre outros aspectos relativos às magistraturas, respeitantes, por exemplo, ao recrutamento, à formação e à gestão (transferências e nomeações), à disciplina (publicação dos acórdãos) e à avaliação profissional (publicação de exemplos de relatórios de inspecção).

A publicitação de actas sintéticas no sítio da internet e uma página no relatório anual da Procuradoria-Geral da República, por parte do CSMP, ou o envio, por parte do CSM, de um relatório anual para a Assembleia da República, que pouco mais faz do que compilar as actas do ano transacto, é certamente muito pouco. Ainda mais quando os relatórios não são discutidos publicamente entre os vários actores judiciais e políticos interessados, nem as informações aí prestadas são as desejáveis, ficando bastante aquém do que seria necessário. Compreende-se que seria difícil fazer mais, nas circunstâncias actuais, mas em outro quadro as metas da publicidade e da transparência têm que ser mais ambiciosas. Pedro Bacelar de Vasconcelos destaca a publicidade, juntamente como a jurisdicionalização do processo disciplinar e a admissibilidade de recurso para outras instâncias, como factores fundamentais para que “(...) a autonomia da magistratura não se transforme em viveiro de incompetência, da mediocridade e do arbítrio” (1996: 197). Deste modo, a exemplo do que sucede em Espanha, os relatórios enviados à Assembleia da República, deveriam ser mais completos, realizando uma verdadeira radiografia do sistema judicial e constituindo a base indispensável de um debate anual e alargado, no qual se apontassem as melhorias e as deficiências do sistema, procurando, em conjunto, os melhores caminhos para a justiça.

Por último, no que toca à organização, seria de repensar o sistema actual que reparte por três órgãos as competências relativas aos juízes dos tribunais administrativos, aos juízes dos tribunais judiciais e aos magistrados do

Ministério Público. Quanto aos juizes, a separação não faz qualquer sentido. A própria unificação dos Conselhos Superiores das duas magistraturas, judicial e do Ministério Público, deveria ser encarada com a preocupação de potencializar as suas vantagens e de minimizar as desvantagens, apontando-se como mais-valias: 1) a racionalização de recursos humanos, materiais e financeiros; 2) uma melhor coordenação nacional de tarefas respeitantes à gestão dos tribunais e dos magistrados (movimentos, promoções, colocações e nomeações); 3) a diluição de tensões existentes no interior das magistraturas, visto que poderiam ser discutidas e ultrapassadas no seio deste órgão; 4) uma maior facilidade na profissionalização dos membros, já que não haveria que multiplicar os meios por três, como actualmente; 5) e uma maior democraticidade e representatividade do órgão, para participar no debate nacional sobre a justiça. Evidentemente, algumas tarefas poderiam ser autonomizadas no seio do Conselho único, como acontece com o Conselho Superior da Magistratura francês, em particular as relativas às inspecções. A presença de membros *laicos* a tempo inteiro iria, igualmente, possibilitar uma maior democraticidade deste órgão.

## **2. Competências e atribuições**

No capítulo das atribuições e das competências não se poderia avançar muito para além das que actualmente estão já previstas nas leis e nos estatutos vigentes. A manter-se a estrutura actual, no caso do Ministério Público, poderia pensar-se em atribuir maiores competências ao CSMP, operando uma maior separação de funções em relação à Procuradoria-Geral da República, reduzindo o poder desta de se imiscuir nas actividades de gestão, de inspecção e de acção disciplinar dos magistrados ou de serviços do Ministério Público.

A introdução de membros provenientes de outras áreas científicas, que não apenas o direito, poderia capacitar este órgão ou órgãos para o desenvolvimento de actividades e tarefas que actualmente não estão previstas, ou que raramente são efectuadas. Por exemplo, entre outras possibilidades:

levantamentos relativos à distribuição geográfica de tribunais e magistrados; estudos comparativos e evolutivos da situação da justiça, em geral, e dos magistrados, em particular; fundamentação, não só jurídica, mas também social, política, económica e cultural das propostas de lei a apresentar sobre a organização judiciária; reformulação dos métodos utilizados nas inspecções; formação contínua de magistrados em novas áreas de intervenção, em coordenação com o CEJ.

Estas novas competências teriam que ser devidamente enquadradas a nível legal, bem como ao nível dos recursos humanos dos Conselhos Superiores. Deste modo, além de serem os responsáveis pela gestão e pela acção disciplinar, o Conselho ou Conselhos seriam, igualmente, competentes em matéria de reflexão, de estudo e de apresentação de propostas, no sentido do aperfeiçoamento do sistema judicial.

### **3. Gestão de recursos financeiros e materiais**

Nesta área, há que definir claramente quais as despesas correspondentes às competências dos Conselhos Superiores, bem como distinguir as despesas correntes das despesas de investimento. E estas informações, pelas fontes consultadas, não são explícitas nem transparentes. Como para se propor alterações é preciso conhecer as dotações orçamentais e a sua distribuição pelas várias rubricas, urge conhecer o modo como são utilizados os dinheiros na justiça para se poder pensar em alternativas.

Convém, no entanto, referir que a actuação dos Conselhos Superiores nestas áreas, numa perspectiva de rentabilização dos recursos existentes, deve ser dotada de especialistas (em gestão, em economia, etc.), de modo a profissionalizar determinadas funções e a libertar os membros dos Conselhos Superiores para as restantes tarefas das suas atribuições.

Como vimos atrás, nas comparações internacionais, existem modelos de Conselhos Superiores com bastante autonomia financeira e com capacidade de execução de tarefas respeitantes à resolução de problemas nos tribunais.

Julgamos que, na tradição portuguesa, essas tarefas não devem ser executadas por órgãos desta natureza, mas, não obstante, os Conselhos deveriam ter uma maior capacidade de diálogo e coordenação com o Ministério da Justiça, por forma a resolver os problemas detectados, por exemplo, através dos relatórios de inspecção efectuados. Existem problemas que perturbam imenso o funcionamento normal da justiça, mas que são facilmente resolúveis. E é na detecção e resolução desses problemas que estes órgãos podem, e devem, ter uma maior intervenção.

#### **4. Gestão de recursos humanos**

A questão dos recursos humanos implica diferentes níveis de análise, visto englobar aspectos muito diversos, que vão desde a gestão de quadros às acções de formação cultural e profissional, passando pela avaliação dos desempenhos. Pode-se, deste modo, conceber a intervenção dos Conselhos Superiores em quatro rubricas distintas:

a) *Gestão de quadros das magistraturas.* Estas competências referem-se aos concursos, aos movimentos, às nomeações e às colocações. A este nível importa alertar para os seguintes aspectos: 1) a necessidade de incorporar profissionais ligados à gestão de recursos humanos, de modo a profissionalizar estas acções e a estabelecer critérios claros, concretos e isentos; 2) a necessidade de privilegiar critérios relativos ao mérito, em desfavor da antiguidade; 3) a necessidade de conhecer a dispersão territorial de magistrados e de processos para melhor planear a distribuição geográfica dos tribunais e magistrados; 4) e a necessidade de fundamentar os critérios que estão na base dos destacamentos, de modo a clarificar os procedimentos e a minimizar as desconfianças.

b) *Avaliação multidisciplinar do desempenho profissional.* A matéria é das mais importantes, devido ao seu impacto, quer no interior das magistraturas, quer no exterior. Por um lado, porque as inspecções não podem ser vistas apenas como forma de exercício de poder e de controlo interno e, por outro lado,

porque a imagem externa das magistraturas depende em larga medida da transparência do seu exercício. Assim, é necessário modificar alguns aspectos organizativos relacionados com as inspecções, valorizando a apreciação do mérito. Por exemplo: 1) incorporar avaliações de natureza não jurídica, com o contributo de outras valências como a psicologia ou a sociologia, consoante a exigência de cada caso; 2) estabelecer critérios o mais possível objectivos, com valores indicativos; 3) clarificar os critérios subjectivos e o seu peso na avaliação; 4) proceder a uma avaliação alargada de cada processo; 5) evitar discrepâncias entre o estabelecido nos regulamentos de inspecções e o que, na prática, é valorizado pelos inspectores; 6) e estudar as possibilidades de recurso das inspecções, evitando limitações de acesso e excessos de garantias. Estas alterações são fundamentais, não só para a credibilização das inspecções, mas também para o aprofundamento das suas acções pedagógicas, preventivas e, se necessário, repressivas. Evidentemente, muitas destas acções exigem um redimensionamento dos quadros, tendo em consideração quer a evolução do número de magistrados, quer a reformulação das metodologias utilizadas.

c) *Acção disciplinar*. O exercício da acção disciplinar tem levantado muitas dúvidas e incertezas, devido à suspeita de práticas corporativas que limitam o normal desenrolar dos processos. Para evitar estas situações, urge garantir a transparência dos procedimentos. As alterações devem incidir, por exemplo, sobre os seguintes aspectos: a) avaliação multidisciplinar dos processos, em especial nos casos mais graves; b) divulgação dos resultados dos processos e dos fundamentos das decisões; c) instituição de comissões arbitrais independentes, em caso de recurso; d) e estudo das medidas aprovadas e da sua eficácia. A transparência no exercício da acção disciplinar e a sua abertura a outros profissionais, mais do que causas de perturbação da independência e da autonomia das magistraturas, representam um pressuposto essencial da sua legitimação profissional e social. “A introdução de elementos alheios à magistratura na composição dos corpos de «autogoverno» revela formas incipientes de controlo. É indispensável que esse método se propague ao âmbito disciplinar. Este domínio fulcral não pode ficar abandonado aos pseudo-

controles internos, ainda que se justifique grande prudência a fim de evitar a perversidade de uma induzida «subserviência política» (Vasconcelos, 1996: 197). Desmistificar a ideia de que “magistrado não julga magistrado”, é essencial para a dignificação do seu papel e da sua imagem. Por outras palavras, a falta da legitimidade democrática apontada por alguns, deve ser contrabalançada com uma maior exigência no desempenho profissional, complementada por critérios de transparência e de fiscalização eficaz.

d) *Formação cultural e profissional.* Esta matéria pode considerar-se em dois segmentos: um relativo às competências dos Conselhos Superiores no que respeita à formação profissional, e o outro referente ao seu papel na formação cultural dos magistrados. Quanto ao primeiro, convém destacar as seguintes ideias de base: 1) a selecção e formação de magistrados em colaboração com o Centro de Estudos Judiciários<sup>121</sup>; 2) a homogeneização de actos processuais e de estilos forenses, sem prejuízo da independência e da autonomia de interpretação, apanágio da função dos magistrados; 3) a promoção e divulgação de acções de formação (com o CEJ e outras instituições sócio-jurídicas), com especial incidência na função desempenhada pelo magistrado e no papel da justiça, alargando a discussão a não juristas; 4) e o fomento de acções pedagógicas sobre a avaliação do mérito e a acção disciplinar, por forma a clarificar e a unificar critérios e a discutir as metodologias. Algumas destas acções não deveriam, contudo, ser confundidas com as atribuições do CEJ, antes devem ser consideradas como complementares, procurando ir além dos auditores de justiça. Além disso, as acções deveriam ser descentralizadas e congregar o maior número de magistrados, o que exige uma atitude diferente, quer por parte dos Conselhos Superiores e dos superiores hierárquicos, quer dos próprios magistrados em geral. Em relação à formação cultural dos magistrados, os Conselhos Superiores poderiam, igualmente, deter um papel

---

<sup>121</sup> O Centro de Estudos Judiciários, mesmo com a aprovação da nova Lei Orgânica, que prevê uma relativa abertura a outras áreas de saber, mantém uma forte componente jurídica (além de demasiadamente dependente de ambas as magistraturas, quer a nível de gestão, quer a nível de docentes e das matérias leccionadas), em desfavor de outras vertentes consensualmente consideradas como fundamentais, mas com pouca correspondência prática. Ver, a este respeito, as propostas contidas em Santos (2000a).

importante, incidindo, entre outros, nos seguintes aspectos: a) a promoção de reflexões sobre o impacto das transformações sociais e políticas no sistema judiciário, os problemas actuais e a sua superação, ao nível da regulação e das atitudes; b) o aprofundamento das questões da informática e das novas tecnologias no funcionamento da justiça; c) e o fomento da troca de experiências com outros países, procurando incorporar todos os níveis das magistraturas e divulgar os seus resultados, de modo a permitir uma consciencialização sobre a realidade que está para além do nosso país, em especial quando tanto se fala em cooperação judiciária internacional. Estes aspectos são fundamentais para que a justiça deixe de ser essencialmente reactiva, e passe a ser cada vez mais proactiva. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos (1999b), a justiça necessita de tomar a iniciativa (ser proactiva) na defesa dos direitos dos cidadãos em questões como os interesses difusos, o ambiente, o consumo, os direitos humanos ou as minorias étnicas ou sexuais, em vez de esperar passivamente pela solicitação da sua intervenção (reação à demanda). A mudança faz-se, para além da formação na vertente jurídica, com o aprofundamento do conhecimento sobre as transformações que atravessam as sociedades contemporâneas.

## **5. Divisão interna do trabalho**

A questão da divisão interna de funções é de discussão algo problemática, em virtude de não ser completamente do conhecimento público. Isto posto, a reflexão que aqui se inclui propõe um número restrito de ideias-força, tendo por base a proposta de profissionalização do(s) Conselho(s) Superior(es): 1) a necessidade de um órgão consultivo de composição variada, com as funções de opinar sobre questões de organização e de funcionamento interno e de colaborar na reflexão interna sobre os problemas que se colocam ao(s) Conselho(s) Superior(es) e ao sistema judicial no seu todo; 2) a realização regular de reuniões, quer para discussão dos assuntos correntes, quer para avaliação das inspecções e dos processos disciplinares, de modo a tornar objectivo o que parece funcionar com algum grau de subjectividade; 3) e a

distribuição de competências e de tarefas, de modo a racionalizar os procedimentos e a rentabilizar os recursos humanos, além de permitir uma maior democratização destes órgãos. Visto que a maioria das actuais tarefas são desempenhadas pelos magistrados, em especial no CSM, a participação de todos os membros na execução das tarefas poderia permitir a introdução de outros pontos de vista. O argumento utilizado por alguns dos entrevistados, de que os membros *laicos* não percebem nada de alguns dos assuntos, não justifica a sua não participação, antes exige uma maior intervenção.

Estas propostas de reflexão poderiam ser importantes na reformulação dos actuais Conselhos Superiores, conferindo-lhes uma nova centralidade que os mesmos até agora não souberam, não puderam ou não quiseram protagonizar. Nos tempos que correm, a responsabilização das profissões – médicos, advogados, magistrados, etc. – não pode ser desvalorizada, porque estão em causa, não os direitos e regalias destes profissionais, mas antes os direitos de todos os cidadãos. Como afirma Vital Moreira, em relação aos juízes, mas que podemos alargar aos magistrados do Ministério Público: “Não tendo os (...) [magistrados] outra legitimidade senão a que lhes dá a sua independência e as garantias destinadas a assegurá-la, ela precisa de ser permanentemente validada pela prática, só subsistindo enquanto a autoridade moral dos (...) [magistrados] for inatacável. Ai da magistratura que deixe alimentar dúvidas sobre a sua capacidade para julgar com isenção – e, se for caso disso, punir com rigor – os seus próprios membros!” (Público, 13/6/2000).

**Parte VI**  
**Conclusões**

## **CAPÍTULO 9**

### **CONCLUSÕES**

A reinvenção da prática judiciária não se limita à reformulação do papel a desempenhar pelo Conselho Superior da Magistratura ou pelo Conselho Superior do Ministério Público, nem tão pouco se confina a um conjunto de medidas parcelares e desenquadradas de uma perspectiva global da justiça. A visão aqui proposta, por analisar uma micro-problemática no âmbito da organização judiciária – ainda que com implicações macro-judiciais –, visa, necessariamente, uma complementaridade com reflexões e estudos sobre outros aspectos da justiça, tendo sempre como pano de fundo a sua interacção, quer no seio dos poderes estatais, quer no conjunto da sociedade que é suposto servir.

O aperfeiçoamento de uma sociedade democrática implica, forçosamente, uma administração da justiça mais democrática, mas para isso não basta reformar as leis do processo ou do direito substantivo. É preciso que a organização judiciária seja alterada para que, internamente, possa democratizar-se. Mas a democratização exige dos órgãos que gerem os quadros judiciais o estímulo a essas alterações de comportamento necessárias a uma abertura da justiça aos cidadãos, de uma forma mais transparente e descomplexada.

Cabe-nos, agora, verificar se a hipótese de trabalho e se as respectivas sub-hipóteses se comprovaram nos resultados da investigação. Para responder à pergunta de partida e à correspondente hipótese de trabalho, justificaremos, primeiro, as sub-hipóteses, invertendo, assim, a exposição

inicial, a benefício da compreensão do estudo no seu conjunto. Remetendo para as conclusões parciais extraídas dos capítulos mais importantes, sintetizamos aqui essas mesmas conclusões, mas combinadas agora com os resultados obtidos nos outros capítulos.

A) Assim, no tocante à evolução da organização judiciária portuguesa, assentariamos nas seguintes ideias.

I – A organização judicial anterior a 1974 não sofreu grandes mudanças estruturais, mantendo-se a *arquitectura* do sistema bastante estável, com excepção da abolição dos Tribunais Plenários e da inserção dos tribunais de Trabalho e dos tribunais Administrativos e Fiscais, estes últimos de forma autónoma.

II – As alterações capitais incidiram na garantia efectiva da independência do poder judicial, na separação das magistraturas e na autonomia do Ministério Público, sem esquecer a criação do Centro de Estudos Judiciários e a abertura do acesso das mulheres às magistraturas. Estas alterações deveram-se, essencialmente, às pressões político-sociais internas, sem recurso a apoios políticos, materiais ou financeiros externos.

III – A nível legislativo, as primeiras mudanças procuraram, rapidamente, assegurar a independência do poder judicial face aos restantes poderes estatais, deixando para uma fase posterior outras modificações. Neste âmbito, garantiu-se a concretização dos princípios de independência, de autonomia, de inamovibilidade e de irresponsabilidade que contribuíram para um progressivo afirmar do sistema judicial, em consonância com os princípios defendidos pelos países centrais no âmbito das instâncias internacionais. Estes princípios internacionais, no entanto, têm sido defendidos internamente consoante os interesses dos diferentes actores judiciais, entrando, por vezes, em contradição com o que defendem externamente.

IV – O sistema político privilegiou uma transição pacífica do poder judicial e este não era considerado uma prioridade nos sucessivos governos,

mantendo-se estáveis os recursos humanos em termos de práticas, apesar da renovação no Ministério Público, e os serviços foram-se desadequando face às transformações verificadas na sociedade portuguesa. Esta situação provocou um desajustamento entre as necessidades sociais e o funcionamento dos tribunais, mantendo estes algumas características do período anterior: burocracia, opacidade, distância, conservadorismo, corporativismo, etc.

V – As sucessivas intervenções legislativas foram de cariz mais curativo do que preventivo, numa política de «tapa-buracos», que contribuiu para reformas casuísticas e avulsas, sem preocupações de eficácia a médio e a longo prazo. Deste modo, o sistema judicial nunca foi revisto nem redimensionado para as necessidades surgidas no pós-25 de Abril, e muito menos se pensou na criação de um outro modelo que satisfizesse melhor os cidadãos na realização dos seus direitos.

VI – As reformas introduzidas na organização judiciária foram realizadas sem uma lógica aparente, nem tão pouco com uma avaliação rigorosa das leis anteriores. Esta evolução ocorreu em três fases, observando-se que cada uma seguiu um rumo diferente, ao sabor das pressões circunstanciais dos vários operadores judiciários e em desfavor de uma reforma global e coerente. Algumas leis analisadas parecem responder mais, por exemplo, ao «entupimento» dos quadros e ao desbloquear das progressões na carreira, em vez de optimizarem o sistema judicial.

VII – As sucessivas reformas foram tanto minimalistas, no que respeita à organização judiciária, como maximalistas, no que se refere aos direitos e às regalias das magistraturas, tirando partido, neste último aspecto, do indiscutido princípio do paralelismo das magistraturas. Muito curiosamente, a aprovação de um novo estatuto, independentemente da magistratura, implica sempre o aumento dos direitos e das regalias, que, por aquele princípio, são logo estendidos à outra magistratura. Deste modo, os permanentes conflitos entre juízes e magistrados do Ministério Público traduzem-se num elevar da fasquia dos direitos e regalias. Como a

duplicação da legislação em relação às duas magistraturas tem contribuído para este cenário, recomendar-se-ia a adopção de um estatuto único, sem detrimento das especificidades de cada magistratura.

VIII – As reformas da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais que procuram dotar o sistema de maior eficácia têm, no entanto, contribuído para uma crescente complexificação da orgânica, dificultando, desta forma, o acesso à justiça por parte dos cidadãos. Além disso, algumas categorias criadas e respectivas equiparações servem mais a ascensão profissional do que a simplificação da estrutura judicial. O desbloqueio abrupto ao nível dos quadros intermédios veio favorecer as gerações formadas no pós-25 de Abril, mas provocará uma estagnação, nos próximos anos, para os magistrados posteriores, mesmo que detenham um mérito superior.

IX – A secundarização da justiça protagonizada pelos sucessivos governos tem originado um desfasamento crónico entre a oferta e a procura judicial, retardando a modernização das infra-estruturas, o reforço dos quadros, a melhoria dos serviços de apoio ou a alteração do sistema global. Este facto contribui para a designada «crise da justiça» e para o agudizar das lutas entre os operadores judiciais, em resultado da pressão dos meios de comunicação e da «fulanização» dos conflitos. As reformas experimentadas revestem, assim, um carácter mais simbólico do que prático, no sentido de «mostrar serviço» face ao avolumar das críticas da opinião pública, não resolvendo, e antes adiando, a resolução dos problemas. Entretanto, a criação da expectativa e o tempo necessário para a avaliação das reformas protelam sempre para o futuro a responsabilização dos seus autores.

Deste modo, podemos dar como comprovada a sub-hipótese, de acordo com a qual a organização judiciária tem vindo a ser alterada, ainda que de uma forma minimalista, em resultado de um processo interno, mas privilegiando o crescimento dos direitos e das regalias dos actores judiciais em desfavor da melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, através de uma outra organização judiciária mais eficiente e simples.

B) Passando à segunda sub-hipótese, relativa ao desempenho dos Conselhos Superiores, subscrevemos as seguintes proposições.

I – O número de reuniões é baixo face ao volume de trabalho, implicando a análise superficial dos assuntos ou o seu adiamento sucessivo. Incluindo a agenda outros assuntos, além da avaliação profissional e da acção disciplinar, o tempo dedicado a cada um dos processos em análise é bastante diminuto. Embora na lei se preveja uma periodicidade de reuniões, existe a possibilidade de mais reuniões em caso de necessidade. Constata-se, no entanto, que as médias de reuniões anuais, do Plenário ou do Permanente/Secção disciplinar, são baixas, ficando aquém das necessárias. Muitas vezes, aliás, as reuniões do Permanente/Secção Disciplinar têm lugar após as reuniões do Plenário, com pouco tempo para análise dos processos em tabela. A indisponibilidade dos membros não magistrados limita, igualmente, a realização de mais reuniões, sendo estes membros os que mais faltam.

II – Existe uma grande irregularidade na avaliação do desempenho dos magistrados, de ano para ano, mesmo mantendo-se alguma estabilidade no número de magistrados e de inspectores. A despeito do alargamento do quadro de inspectores e da periodicidade das inspecções, permanece a dificuldade de cumprir os prazos legais e de estabilizar o número anual de inspecções. A não profissionalização destes órgãos limita bastante a fase de classificação, gerando atrasos constantes. Apenas se verifica alguma aceleração deste procedimento quando se aproxima algum movimento ou concurso para progressão na carreira, por dependerem, em parte, das classificações. E, nesse momento, privilegia-se a avaliação dos processos de forma quantitativa, em detrimento da qualitativa.

III – Na classificação verifica-se, outrossim, um certo laxismo, uma vez que as notas têm vindo a ser empoladas com o passar dos anos, apesar da ligeira retracção verificada nos últimos três anos. Do teor das entrevistas e da análise dos dados estatísticos, retira-se a ideia de que a avaliação do desempenho profissional tem sido pouco criteriosa, propiciando a

predominância das tipologias mais positivas. A progressão na carreira, em consequência da antiguidade, os conhecimentos pessoais e o desvirtuamento do sistema de inspeções, contribuem para o empolamento das notas atribuídas. Por conseguinte, as classificações mais baixas reduzem-se gradualmente e adquirem uma conotação negativa, mesmo no caso da nota de *Suficiente*, ao arrepio do estabelecido na lei. Este processo é, igualmente, um sintoma de práticas corporativas, em que colaboram, inclusivamente, os membros não magistrados. Neste âmbito, a análise de alguns relatórios de inspeção permitiu comprovar algum défice de rigor e de objectividade, mesmo na interpretação dos vários critérios estipulados por lei, comportando a ideia que o actual sistema de inspeções não funciona bem e é urgente a sua alteração.

IV – Os resultados da acção disciplinar demonstram um baixo grau de actuação, especialmente, se tivermos em consideração o número de inspeções, o número de magistrados e o número de inquéritos e de processos disciplinares, todos em ascensão estatística, menos as medidas disciplinares aplicadas, que se mantêm relativamente estáveis. Esta constatação é apenas contrariada, no caso do CSM, nos últimos três anos analisados, embora em 2002 já tenha regressado a um valor próximo da média dos anos anteriores. Para tal tem contribuído um certo laxismo corporativo no exercício da acção disciplinar, mas também o efeito das sucessivas leis de amnistia aprovadas pelo Parlamento, que originam o arquivamento da maioria dos processos. Este arquivamento ocorre porque o excesso aparente de garantias permite o arrastar dos processos durante anos, aliás sem suspensão de funções, até que surge uma nova amnistia. Os procedimentos arrastam-se, igualmente, porque as reuniões são poucas e os processos são sucessivamente adiados por falta de tempo, quer dos membros do órgão, quer do inspector, por estar sobrecarregado com trabalho. A maioria das medidas disciplinares aplicadas refere-se às penas mais leves (advertência e multa), funcionando como um primeiro aviso.

V – A composição dos Conselhos Superiores actua como factor limitador da sua operacionalidade. Com efeito, a actual estrutura destes órgãos influencia negativamente no seu desempenho, por várias razões, a saber: a pouca disponibilidade dos membros não magistrados e uma menor produtividade da sua parte; a maior ausência dos membros não magistrados, que já provocou inclusive o adiamento das reuniões por falta de quorum, para além do adiamento dos processos que lhes foram distribuídos; ou a menor participação dos membros não magistrados nos assuntos mais internos das magistraturas.

A existência de membros por inerência, no CSMP, desvirtua o equilíbrio de forças, provocando um peso excessivo das hierarquias do Ministério Público. A não responsabilização dos membros não magistrados, perante os órgãos políticos que os indigam, tem criado conflitos evitáveis entre o poder judicial e os poderes políticos, visto que estes membros não efectuam relatórios ou não prestam esclarecimentos sobre as actividades dos Conselhos Superiores. Deste modo, o funcionamento dos Conselhos Superiores, em moldes amadorísticos, faz sentir a necessidade de um modelo mais profissional, onde os membros exerçam funções a tempo inteiro e as inerências sejam reduzidas ou eliminadas.

Os modelos existentes noutros países podem servir de referência para uma futura remodelação, que poderia, inclusive, terminar na fusão dos três Conselhos Superiores. Um só Conselho Superior profissional, representativo dos vários sectores, poderia melhorar a eficiência, além de aumentar o mútuo controlo das magistraturas e de potenciar uma melhor coordenação das acções referentes às duas magistraturas, designadamente nos movimentos, nas colocações, nas transferências e nas promoções (a que se alia a discussão sobre o cruzamento entre as magistraturas, por ora adiado).

VI – A transparência no funcionamento dos Conselhos Superiores. A abertura destes órgãos e a publicitação das actividades e das decisões são fundamentais para aumentar a sua transparência e democraticidade. Isto

passa por uma estratégia diferente no que concerne às suas actividades, nomeadamente na publicitação das classificações e das decisões disciplinares, de modo a que todos saibam como o sistema funciona e quais os seus resultados. Com os meios tecnológicos hoje disponíveis, a não divulgação da informação referente aos Conselhos Superiores só pode ser vista como uma estratégia de ocultação. Apenas o Conselho Superior do Ministério Público publicita as actas referentes às suas reuniões na internete, mas, ainda assim, a informação disponibilizada fica aquém do exigível.

VII – A questão dos recursos humanos, materiais e financeiros dos Conselhos Superiores. Segundo os responsáveis, as limitações neste domínio são severas, contribuindo para as dificuldades sentidas no desempenho das suas actividades. O facto de, por vezes, nem dinheiro haver para se tirar fotocópias e de se recorrer, no caso do Conselho Superior do Ministério Público, aos serviços da Procuradoria-Geral da República, levanta problemas pouco compreensíveis, não só de exequibilidade das tarefas, mas também de excessiva dependência orgânica. A fusão dos Conselhos Superiores e a sua dotação com os meios necessários permitiriam melhorar a eficiência e cortar com ligações institucionais indesejáveis, por serem cerceadoras da independência.

Comprova-se, enfim, igualmente, a segunda sub-hipótese avançada inicialmente, de que os Conselhos Superiores têm demonstrado uma eficácia reduzida, em especial na avaliação dos magistrados e no exercício da acção disciplinar, isto quer por práticas corporativas, quer por falta de condições legais e de recursos humanos e materiais suficientes para o desempenho da missão.

Deste modo, em conclusão, encontra plena confirmação a hipótese central do nosso trabalho de que o modelo de organização judiciária portuguesa tem-se mantido relativamente estável, no tocante à estrutura-base, mas tem evoluído notoriamente no que respeita às garantias de independência

e aos direitos e regalias das magistraturas, contribuindo para a manutenção de um grau elevado de corporativismo.

As mudanças a introduzir na reforma do sistema judicial, evidentemente, não poderão confinar-se aos Conselhos Superiores. Por exemplo, o Governo do País Basco, não podendo alterar as leis que são gerais para toda a Espanha, procurou melhorar todos os serviços de apoio ao funcionamento da justiça que permitissem diminuir a morosidade dos processos e das investigações. Assim, planeou um conjunto de medidas de médio e de longo prazo (este processo iniciou-se no final da década de 80 e apenas começou a dar resultados visíveis quase uma década depois) que foram alterar, por exemplo, os serviços de medicina legal, o sistema de apoio a vítimas e a réus, o sistema de notificações, além de terem implicado a construção de palácios da justiça adequados às novas necessidades ou a informatização de todos os procedimentos, quer no decorrer dos processos quer no acesso à justiça<sup>122</sup>.

Na verdade, embora a reforma dos Conselhos Superiores pareça aconselhável, deve integrar-se num conjunto mais vasto de modificações que assegurem que as medidas que estes órgãos vierem a protagonizar possam ser realmente implementadas. Por outro lado, as questões de legitimidade, de capacidade e de independência colocam-se também quanto aos Conselhos Superiores e vêm sempre ao de cima quando se defendem ou se atacam estes órgãos. Caso os problemas actuais não sejam resolvidos, aquelas questões serão utilizadas para descredibilizar a justiça e os seus corpos profissionais. Com afirma Pedro Bacelar de Vasconcelos a propósito da fiscalização dos magistrados: “É, portanto, a própria função de controlo do poder judicial que pelo seu controlo se procura legitimar” (1996: 202). E, como refere ainda, “(...) para os problemas suscitados por este poder caleidoscópico não há receitas mágicas, nem a instauração de mais sofisticados controlos nem a

democratização de um processo mais participado que disponibilize suprimentos de legitimidade. A verdade é que, com melhores ou piores soluções, a sociedade não se pode permitir dispensar os juízes, nem sequer perverter, no essencial, o seu perfil. (...) É indispensável preservar esse poder terrível e, simultaneamente, procurar manter bem longínqua qualquer suspeição ou apaziguar um excessivo empenhamento que afectem a sua inestimável imparcialidade. Uma preocupação tão irrefutável quanto a necessidade de o controlar” (1996: 202).

Certamente, existem algumas crispações no meio dos actores judiciais e políticos, mas não devem ser vistas como um factor negativo, podendo apenas aspirar-se a que os conflitos tenham outras motivações, que não as corporativas. Seria desejável, por exemplo, a assunção de outros objectivos e de novas responsabilidades decorrentes da evolução da sociedade e da própria organização do Estado, já que a defesa da justiça como pilar fundamental das sociedades modernas passa, igualmente, por parte das magistraturas, pela sua participação nos processos de transformação social, em especial na defesa e na efectivação dos direitos de cidadania.

No entanto, para tal seria necessário que as magistraturas adoptassem novos comportamentos mais proactivos, a desenhar não só pela formação inicial, mas também pela formação ao longo da vida. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos, “(...) é necessário aceitar os riscos de uma magistratura culturalmente esclarecida. Por um lado, ela reivindicará o aumento dos poderes decisórios, (...) que não apresenta perigos de maior se houver um adequado sistema de recursos. Por outro lado, ela tenderá a subordinar a coesão corporativa à lealdade a ideais sociais e políticos disponíveis na sociedade. Daqui resultará uma certa fractura ideológica que pode ter repercussões organizativas. Tal não deve ser visto como patológico mas sim como fisiológico. Essas fracturas e os conflitos a que

---

<sup>122</sup> Neste momento, o caso do País Basco tem influenciado, não só para as outras províncias espanholas, mas outros países, em especial na América do Sul. Sobre este modelo, ver

elas derem lugar serão a verdadeira alavanca do processo de democratização da justiça” (1994: 157).

Um novo paradigma da justiça é essencial, posto que “(...) os tribunais exemplificam, melhor que qualquer outro serviço público, a irracionalidade da burocracia estatal (...) e que na ausência de pressão democrática no sentido de (...) judicializar a conflitualidade social e política (...), a luta pela autonomia tende a centrar-se mais nas prerrogativas de organização institucional e profissional das magistraturas do que na relevância social dos tribunais” (Santos *et al*, 1996: 698-699).

Desta maneira, é de exigir, na hora de elaborar e de avançar para as reformas da organização judiciária (onde se incluem os Conselhos Superiores), que se ultrapassem duas fases prévias: a) a realização de estudos exaustivos sobre a actual situação da justiça e das suas necessidades a curto, a médio e a longo prazo, com a formulação de cenários alternativos; b) e a consideração de tais estudos na elaboração das reformas, para que não se tomem medidas opostas às conclusões obtidas.

Esperemos, assim, que se ponderem as sábias palavras do Presidente da República, Jorge Sampaio, no V Congresso do Ministério Público, afirmando que a reflexão sobre o futuro da justiça deve ser feita “(...) com porfiado abandono das abordagens tecnicistas e do vocabulário especializado, de modo a que todas as disciplinas e todas as experiências se sintam motivadas a trazer o contributo próprio – na enunciação e diagnóstico dos males, nos tipos de soluções a promover, na natureza e quantidade de meios necessários, na identificação das disfunções organizativas e dos instrumentos para as reparar” (1998). É que, se uma justiça eficaz, transparente e rápida é fundamental para o reforço de uma democracia representativa, o envolvimento dos cidadãos, dos cientistas e dos movimentos cívicos na tomada de decisões é crucial para o reforço dos mecanismos de democracia participativa, conferindo uma maior

legitimidade à própria justiça, pilar essencial de um Estado democrático. Deste modo, a independência judicial deve ser uma independência democrática, e não, como por vezes tende a ser discutida e colocada, uma independência corporativa (Santos *et al*, 1996: 699).

Por fim, espera-se que a recente e crescente mediatização da justiça seja motivo para uma discussão de *alta intensidade*, que de forma construtiva procure resolver os problemas de um serviço fundamental nas sociedades contemporâneas, sem instrumentalizações nem corporativismos, para pôr termo ao que, para o comum dos cidadãos, continua a ser uma justiça adiada.

## BIBLIOGRAFIA

- Afonso, Orlando. 1995. «Notas sobre o Conselho Superior de Magistratura» in Revista do Ministério Público, N.º 62, Abril-Junho, Lisboa, pp. 140-149.
- Almeida, Conceição Kol. 2000. «Recrutamento, selecção e formação de magistrados». Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. *Que formação para os magistrados hoje?*. Lisboa, pp. 97-106.
- Apostolova, Bistra Stefanova. 1998. *Poder judiciário: do moderno ao contemporâneo*. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris Editor.
- Archibugi, Daniele and Held, David (eds.). 1995. *Cosmopolitan democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Arends, Irene Torres. 2000. Legal cultures of the venezuelan. Law and Society Meeting. Miami. Draft.
- Arnaldo Alcubilla, Luis. 1999. «Le fonctionnement du pouvoir judiciaire». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 191-200.
- Arnaud, André-Jean. 1993. «Reflections on “complex decisions” and the European Law-making process». On Complexity and Socio-Legal Studies: some european examples. Oñati Proceedings nº 14. Oñati. IISL, pp. 15-32.
- Arnaud, André-Jean. 1997. «De la régulation par le droit à l’heure de la globalisation: quelques observations critiques». Droit et Société. Nº 35, pp. 11-35.
- Badie, François. 1999. «La responsabilité des magistrats». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 169-183.
- Baptista, Manuel Nascimento. 1982. «A participação popular na administração da justiça do trabalho». *A participação popular na administração da justiça*. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Livros Horizonte. Lisboa, pp. 30-46.

- Bayce, Rafael. 1996. «Poder judiciário, juízes e acesso à justiça no Uruguai» in *Justiça: promessa e realidade*. Associação dos Magistrados Brasileiros. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, pp. 47-108.
- Bergalli, Roberto. 1993. «Protagonismo judicial y sistema político». No *Hay Derecho*, n.º 10, pp. 5-10.
- Blakenburg, Erhard. 1999. «Legal culture on every conceptual level». *Oñati Papers 7*, International Institute for the Sociology of Law, Oñati, pp. 21-30.
- Bobbio, Norberto. 1988. *O futuro da democracia*. Lisboa. Dom Quixote.
- Bodiguel, Jean-Luc. 1991. *Les magistrats, un corps sans âme?*. Paris. Presses Universitaires de France.
- Borgna, Paolo e Cassano, Marguerita. 1997. *Il giudice e il principe – magistratura e potere politico in Italia e in Europa*. Roma. Donzelli Editore.
- Brito, Wladimir. 2000. «Tribunais Penais Internacionais – da arbitragem aos Tribunais Internacionais *ad hoc*». *Revista do Ministério Público*, N.º 81, Janeiro-Março, pp. 25-55.
- Cadiet, Loic. 1997. *Découvrir la justice*. Paris. Dalloz.
- Campilongo, C. Fernandes. 1994. «O judiciário e a democracia no Brasil». Dossiê Judiciário in *Revista USP*, São Paulo. Universidade de São Paulo, n.º 21, pp. 116-125.
- Cappelletti, Mauro. 1988. *The judicial process in comparative perspective*. Oxford: Clarendon Press.
- Cappelletti, Mauro. 1988. *Juízes irresponsáveis?*. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris Editor.
- Cárcova, Carlos María. 1998. *La opacidad del derecho*. Madrid. Editorial Trotta.
- Castrillo, Manuela Carmena. 1997. *Crónica de un desorden: notas para reinventar la justicia*. Madrid. Alianza Editorial.

- Chase-Dunn, Christopher. 1991. *Global formation: structures of the world-economy*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Clèries Nerín, Núria. 1999. *La inspección de los juzgados y tribunales*. Madrid. Policopiado.
- Cluny, António. 1982. «O juiz popular – factor de humanização» in *A participação popular na administração da justiça*. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Livros Horizonte. Lisboa, pp. 57-66.
- Cluny, António. 1992. «Démocratie et rôle de l'associationisme judiciaire au Portugal» in *La formation des magistrats en Europe et le rôle des syndicats et des associations professionnelles*. MEDEL/Faculté de Droit de l'Université de Trieste. CEDAM. Padova, pp. 133-140.
- Cluny, António. 1994. «O Ministério Público e o poder judicial» in *Actas do IV Congresso do Ministério Público, Ministério Público: instrumento do executivo ou órgão do poder judicial?*, Cadernos da Revista do Ministério Público, n.º 6, Lisboa, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, pp.37-55.
- Cluny, António. 1997. *Pensar o Ministério Público hoje*. Cadernos da Revista do Ministério Público, n.º 8, Lisboa: Edições Cosmos.
- Coelho, Alexandra. 2000. «Formação de magistrados». O Ministério Público, a democracia e a igualdade dos cidadãos. *Actas do 5º Congresso do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público*. Cadernos nº 10. Lisboa. Edições Cosmos.
- Conselho Superior da Magistratura. 2002. *Evolução do quadro de juízes em Portugal – alguns dados*. Boletim Informativo do Conselho Superior da Magistratura. Julho, 33-36.
- Conselho Superior da Magistratura. 2002. *Alguns dados a propósito dos 25 anos do Conselho Superior da Magistratura*. Informação interna do Conselho Superior da Magistratura.
- Consejo General del Poder Judicial. 1997. *Libro Blanco de la Justicia*. Madrid. CGPJ.

- Consejo General del Poder Judicial. 1998. *Brochura de apresentação*. Madrid. CGPJ.
- Consejo General del Poder Judicial. 1999. *Compendio de Derecho Judicial*. Madrid. CGPJ.
- Correia, João. 1982. «A participação e intervenção populares na administração da justiça do trabalho em Portugal». *A participação popular na administração da justiça*. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Livros Horizonte. Lisboa, pp. 67-82.
- Correia, João. 1999. «A justiça como tarefa comum». *A Justiça em Portugal*. Lisboa. Conselho Económico e Social, pp. 129-138.
- Costa, Artur Rodrigues. 1999. «O poder judicial e as magistraturas». *Revista do Ministério Público*, N.º 80, Outubro-Dezembro, pp. 37-54.
- Costa, Eduardo Maia. 1999. «Algumas propostas para repensar o sistema judiciário português». *Revista do Ministério Público*, N.º 80, Outubro-Dezembro, pp. 55-66.
- Costa, Gonçalves. 1988. «O sistema judiciário português». *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LXXIV, Universidade de Coimbra, Coimbra, pp. 173-239.
- Costa, Nascimento. 1982 «A participação popular na administração da justiça – alguns temas para reflexão» *A participação popular na administração da justiça*. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Livros Horizonte. Lisboa, pp. 47-56.
- Costa, Salvador e Cunha, Rita da Costa. 2000. *Organização judiciária e estatutos profissionais forenses*. Coimbra. Almedina.
- Council of Europe. 1995. *The training of judges and public prosecutors in Europe*. Multilateral meetings. Lisboa: Council of Europe Publishing.
- Council of Europe. 2000. *Judicial organization in Europe*. Strasbourg. Council of Europe Publishing.
- Cotterbell, Roger. 1991. *Introducción a la sociología del derecho*. Barcelona: Ariel Derecho.

- Delpérée, Francis. 1999. «Le conseil supérieur de la justice en projet». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 143-168.
- Dias, Figueiredo. 1983. «O novo Código Penal português e legislação complementar». *Jornadas de Direito Criminal*. Centro de Estudos Judiciários. Lisboa.
- Dias, João Paulo. 1999. *Para acabar de vez com o... sexo: sexualidades globais e atitudes emancipatórias*. Oficina do CES n.º 143. Coimbra. Centro de Estudos Sociais.
- Dias, João Paulo; Pedroso, João. 2002. "As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal". *Revista do Ministério Público*. N.º 91, Lisboa: Editorial Minerva, 11-54.
- Drzemczewski, Andrew. 1997. *European Human Rights Convention in Domestic Law – a comparative study*. Oxford. Clarendon Press.
- Esteves, António; Azevedo, José (eds.). 1998. *Metodologias qualitativas para as ciências sociais*. Porto. Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Faculté de Droit Université de Trieste. 1992. *La formation de magistrats en Europe et le role des syndicats et des associations professionnelles*. Padova. CEDAM.
- Faria, José Eduardo. 1997. O Direito na economia globalizada. Tese para professor-titular. São Paulo. Universidade de São Paulo.
- Federico, Giuseppe Di. 1998. «El Consejo de la Magistratura: cuestiones seleccionadas desde una perspectiva comparada». Buenos Aires. Ministerio de Justicia de la Nación, pp. 183-205.
- Federico, Giuseppe Di. 1998. «Prosecutorial independence and the democratic requirement of accountability in Italy». Instituto Internacional de Sociologia Jurídica. Oñati: Manuscrito.
- Feest, Johannes & Blakenburg, Erhard (orgs.). 1997. *Changing legal cultures*. Oñati: IISL.

- Ferrajoli, Luigi. 1992. «El derecho como sistema de garantias» in *Jueces Para la Democracia*, n.º 16-17, pp. 61-69.
- Ferrarese, M. Rosaria. 1993. «Magistratura e ilegalidad difusa en Italia» in *Jueces Para la Democracia*, n.º 18, pp. 69-76.
- Ferraz Jr., T. Sampaio. 1994. «O judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?». *Dossiê Judiciário in Revista USP*, São Paulo: Universidade de São Paulo, n.º 21, pp. 12-21.
- Ferreira, Casimiro e Pedroso, João. 1997. *Os tempos da justiça: ensaio sobre a duração e morosidade processual*. Oficina do CES. Nº 99. Coimbra. Centro de Estudos Sociais.
- Ferreira, Casimiro e Pedroso, João. 1999 «A sociologia do Direito em Portugal», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 52/53, pp. 333-361.
- Ferreira, Flávio e Figueiredo, Joaquim. 1974. *O poder judicial e a sua independência*. Lisboa: Moraes Editores.
- Ferreira, Flávio. 1986. «Reflexos na prática e na vivência judiciais das transformações constitucionais e...». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 18/19/20, pp. 281-290.
- Fix-Zamudio, Héctor; Fix-Fierro, Héctor. 1996. *El Consejo de la Judicatura*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fonseca, Graça e Pedroso, João. 1999. «A justiça de menores entre o risco e o crime: passagem para outra margem... que margem?». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 55, pp. 131-165.
- Fonseca, Graça. 2002. *Da norma universal à acção local: os direitos das crianças em Portugal e Cabo Verde*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia. Coimbra: Universidade de Coimbra.

- Fortuna, Carlos. 1993. *O fio da meada: o algodão de Moçambique, Portugal e a economia-mundo*. Porto. Afrontamento.
- Frade, Catarina. 1999. *A componente ambiental no ordenamento do território*. Lisboa. Conselho Económico e Social.
- Fraga, Carlos. 1994. *Inspecções judiciais – Conselho Superior de Magistratura: derrocada do Estado de Direito*. Coimbra. Livraria da Universidade.
- Galanter, Marc. 1993. «Direito em abundância: a actividade legislativa no Atlântico Norte». *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 36, pp. 103-145.
- Garapon, Antoine. 1998. *O guardador de promessas: justiça e democracia*. Lisboa. Instituto Piaget.
- Garapon, Antoine. 1999. *Bem julgar: ensaio sobre o ritual judiciário*. Lisboa. Instituto Piaget.
- Garcia-Villegas, Mauricio. 1993. *La eficacia simbolica del Derecho*. Estudio de Situaciones Colombianas. Bogotá. Uniandes.
- Garcia-Villegas, Mauricio. 2000. *Contexts of law and justice in Colombia: with some glances of Latin America*. Law and Society Annual Meeting. Miami. Draft.
- Gas, Tonio. 1999. «Les institutions de gestion et de discipline de la carrière des magistrats». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 119-142.
- Gicquel, Jean. 1999. «L'évolution du Conseil supérieur de la magistrature». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 201-207.
- Gomes, Conceição (coord.). 2001. *A administração e gestão da justiça – Análise comparada das tendências de reforma*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa / Centro de Estudos Sociais.

- Gomes, Conceição e Pedroso, João (coord.). 2001. *O recrutamento e a formação de magistrados: Uma proposta de renovação – Análise comparada de sistemas e do discurso judiciário em Portugal*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa / Centro de Estudos Sociais.
- Griffith, J. A. G..1991. *The politics of the judiciary*. London: Fontana Press. 4ª Edição.
- Griswold, Wendy. 1994. *Cultures and societies in a changing world*. California: Thousand Oaks/Pine Forge Press.
- Guibentif, Pierre. 1992. «A aplicação do Direito redescoberta pela sociologia jurídica». *Sociologia: problemas e práticas*. Nº 12. Lisboa, pp. 19-39.
- Guibentif, Pierre. 1995. *La pratique du droit international communautaire de la securité sociale*. Lisbonne/Genève: Universidade de Genève, pp. 9-37.
- Haenel, Hubert e Frison-Roche, Marie-Anne. 1998. *Le juge et le politique*. Paris: PUF.
- Héraud, Alain e Maurin, André. 1996. *La justice*. Paris. Dalloz.
- Hespanha, António M..1982. «As magistraturas populares na organização judiciária do Antigo Regime português». *A participação popular na administração da justiça*. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Livros Horizonte. Lisboa, pp. 109-133.
- Hespanha, António M..1997. *Panorama histórico da cultura jurídica europeia*. Lisboa. Publicações Europa-América.
- Ibañez, Perfecto. 1995. «El poder judicial en momentos difíciles». *Claves de la Razón Práctica*, n.º 56, pp. 2-13.
- Ibañez, Perfecto (ed.). 1996. *Corrupción y Estado de derecho*. Madrid: Editorial Trotta.
- Infante, Fernanda. 2000. «Composição social dos auditores de justiça». Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. *Que formação para os magistrados hoje?*. Lisboa, pp. 61-95.

- Koerner, Andrei. 1999. «O debate sobre a reforma judiciária». *Novos Estudos*. N.º 54, Julho. São Paulo. CEBRAP.
- Leemhuis Commission. 1998. *Jurisdiction with the time*. Ministry of Justice. The Hague.
- Ley Orgánica del Poder Judicial. 1998. Madrid. Editorial Tecnos.
- Lopes, R. de Lima. 1994. «Justiça e poder judiciário ou a virtude confronta a instituição». Dossiê Judiciário in *Revista USP*, São Paulo: Universidade de São Paulo, n.º 21, pp. 22-33.
- Lopes, R. de Lima. 2000. *O Direito na história – lições introdutórias*. São Paulo. Max Limonad.
- Lopez, Saavedra. 1993. «La legitimidad judicial en la crisis del imperio de la ley». *Jueces Para la Democracia*, n.º 18, pp. 3-9.
- Lopez Guerra, Enrique. 1999. «Genèse et rôle du pouvoir judiciaire». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 184-190.
- Lopez Guerra, Luis. 1997. «El gobierno de los jueces». *Parlamento y Constitución*. N.º 1. Cortes e Castilla-La-Mancha/Universidad de Castilla-La-Mancha, pp. 11-32.
- Lúcio, Laborinho. 1986. «O magistrado hoje - actuação e formação» in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, n.º 18/19/20, pp.291-307.
- Lúcio, Laborinho. 1999. «Tribunais – poder e responsabilidade». *Revista do Ministério Público*, N.º 80, Outubro-Dezembro, pp. 7-18.
- Machura, Stefan. 2000. *Justice evaluations by german lay assessors: do age and gender matter?*. Law and Society Annual Meeting. Miami. Draft.
- Magalhães, José. 1994. «A constituição e as suas revisões, a lei e a justiça» in Mattoso, José (org.), *Portugal: 20 anos de democracia*. Lisboa: Circulo de Leitores, pp. 114-135.
- Magalhães, P. Coutinho. 1995. «Democratização e independência judicial em Portugal» in *Análise Social*, Lisboa: ICS, vol. XXX (130), pp. 51-90.

- Magalhães, P. Coutinho. 1999. «Corporativismo, judicialização da política e a “crise da justiça” em Portugal». *Revista do Ministério Público*, N.º 79, Julho-Setembro, pp. 11-28.
- Marques, Maria Manuel Leitão *et al.* 1999. «The portuguese system of civil procedure». In Zuckerman, A. A. S.. *Civil Justice in Crisis: comparative perspectives of civil justice*. Oxford. Oxford University Press, pp. 413-441.
- Marques, Maria Manuel Leitão *et al.* 2000. *O endividamento dos consumidores*. Coimbra. Almedina.
- Martins, Soveral. 1991. *A organização dos tribunais judiciais portugueses*. Coimbra: Fora do Texto, Vol. 1.
- Martins, Soveral. 1991a. *A organização dos tribunais judiciais portugueses*. Coimbra: Fora do Texto, Vol. 2.
- Maximiano, A. R. 1989. «Intervenções processuais: MP e processo penal» in *Revista do Sindicato do Ministério Público*. Lisboa. S/ número, pp. 73-144.
- Merton, Robert. 1970. *Teoria e estrutura social*. São Paulo. Mestre Ju.
- McMichael, Philip. 1996. *Development and social change: a global perspective*. California: Thousand Oaks/Pine Forge Press.
- Ministry of Justice. 1998. *The court system in the Netherlands*. Dutch Ministry of Justice/Legal Assistance.
- Ministry of Justice. 1993. *The german judiciary act*. Documents of Politics and Society in the Federal Republic of Germany. Bonn. German Ministry of Justice.
- Ministry of Justice. 2000. *The swedish judiciary – a brief introduction*. Stockholm.
- Miranda, Jorge. 1999. «Le Conseil supérieur de la magistrature». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 257-270.

- Moreira, Vital. 1997. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra. Almedina.
- Moreira, Vital e Castro, Catarina. 2000. *Justiça administrativa em Portugal (1974-1999)*. Observatório Permanente da Justiça. Centro de Estudos Sociais. Coimbra.
- Nascimento, L. Noronha. 1997. «Independencia de los jueces y asociacionismo: la experiencia portuguesa». *Jueces Para la Democracia*, Marzo, n.º 28, pp. 100-109.
- Nascimento, L. Noronha. 2003. *O Conselho Superior da Magistratura no seus 25 anos de existência*. [www.ao.pt](http://www.ao.pt). Fevereiro de 2003.
- Navarrete, Antonio Lorca. 1993. *Organización judicial española y principios rectores del proceso español*. Madrid. Editorial Dykinson.
- Niemeijer, Bert e Baas, Nike. 1999. *Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht*. WODC Onderzoeksnotities, nr. 3. Ministry of Justice. The Hague.
- Niemeijer, Bert. 2000. *Judicial organization in the Netherlands: innovation under pressure*. Law and Society Annual Meeting. Miami. Draft.
- Nolasco, Carlos. 1999. *Dos pontapés na bola aos pontapés no direito: para um entendimento do direito do desporto*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Nunes, João Arriscado. 1996. «Fronteiras, hibridismo e mediatização: os novos territórios da cultura», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 45, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, pp. 35-71.
- OCDE. 1996. *Public Sector Corruption: an international survey of prevention measures*.
- Palacio, Germán. 1997. «Resolución alternativa de conflictos: la nueva cara de la política judicial?» in Ángel, J., Santos, B. S. et al (org.). *Conflicto y contexto*. Colombia: Instituto SER de Investigaciones, pp. 17-38.
- Pastor, Santos. 1993. *¡Ah de la justicia! Política judicial y economía*. Madrid. Editorial Civitas.

- Pech, Jean-Pierre. 1999. «Les fonctions du conseil supérieur de la magistrature». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 208-234.
- Pedroso, João *et al.* 1998. *A justiça de menores: as crianças entre o risco e o crime*. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra. Centro de Estudos Sociais.
- Pedroso, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo. 2001. *Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada)*. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Pedroso, João; Gomes, Conceição; Dias, João Paulo; Almeida, Jorge; Trincão, Catarina. 2002. *Os tribunais e o território: um contributo para o debate sobre a reforma da organização judiciária em Portugal*. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Perelman, Chaim. 1998. *Lógica jurídica*. São Paulo. Martin Fontes.
- Pizzorusso, Alessandro. 1999. «Les fondements constitutionnels de “autogouvernement” de la magistrature». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 235-250.
- Pureza, José Manuel. 1997. *Tribunais, Natureza e Sociedade: o direito de ambiente em Portugal*. Lisboa. Centro de Estudos Judiciários.
- Pureza, José Manuel. 1998. *O património comum da humanidade: rumo a um direito internacional da solidariedade?*. Porto. Afrontamento.
- Quivy, Raymond; Campenhout, Luc Van. 1992. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa. Gradiva.

- Reis, José. 1992. *Os espaços da indústria: a regulação económica e o desenvolvimento local numa sociedade semiperiférica*. Porto: Afrontamento.
- Reis, Pena dos. 1999. «Os tribunais e a realidade fugitiva». *Revista do Ministério Público*, N.º 80, Outubro-Dezembro, pp. 75-82.
- Reis, Pena dos. 1999. «O sentido da oportunidade». *Revista do Ministério Público*, N.º 80, Outubro-Dezembro, pp. 187-190.
- Renoux, Thierry (dir.). 1999. *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française.
- Robert, Denis. 1996. *La justice ou le chaos*. Paris. Éditions Stock.
- Rocha, José de A. 1993. «Independência do juiz e estrutura do judiciário» in Carvalho, Amílton (org.). *Revista de Direito Alternativo*. São Paulo: Editora Académica, pp. 137-149.
- Rodrigues, Cunha. 1995. «Sobre o modelo de hierarquia na organização do Ministério Público». *Revista do Ministério Público*, N.º 62, Abril-Junho, pp. 11-31.
- Rodrigues, Cunha. 1999a. *Lugares do direito*. Coimbra. Coimbra Editora.
- Rodrigues, Cunha. 1999b. *Comunicar e julgar*. Coimbra. Minerva.
- Rodrigues, Cunha. 1999c. *Em nome do povo*. Coimbra. Coimbra Editora.
- Ruivo, Fernando. 1981. «Aparelho judicial, Estado e legitimação». *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 6, pp. 113-139.
- Ruivo, Fernando. 1986. «A magistratura num período de crise do Estado: 1969-1974». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 18/19/20, pp. 343-372.
- Salas, Denis. 1998. *Le tiers pouvoir – vers une autre justice*. Paris: Hachette.
- Santos, Almeida. 1998. «O Ministério Público num Estado de Direito democrático». *Revista do Ministério Público*, N.º 76, Outubro-Dezembro, pp. 9-24.

- Santos, Boaventura de Sousa. 1980. *O discurso e o poder – ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1982a. «A participação popular na administração da justiça no Estado capitalista». *A participação popular na administração da justiça*. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Lisboa. Livros Horizonte, pp. 83-98.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1982b. «O Direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 10, pp. 9-40.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1985. «On modes of production of law and social power». *International Journal of Sociology*, nº 13, pp. 299-336.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1988. *Um discurso sobre as ciências*. Porto. Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1989. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Porto. Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1990. *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.). 1993. *Portugal: um retrato singular*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1994. *Pela mão de Alice - o social e o político na pós-modernidade*. Porto. Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1995. *Toward a new common sense*. London. Routledge.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1996a. «A queda do Angelus Novus: para além da equação moderna entre raízes e opções», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 45, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, pp. 5-34.

- Santos, B. S., Pedroso, J., Marques, M. M. L., Ferreira, P. 1996b. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas – o caso português*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1997. «Por uma concepção multicultural dos direitos humanos», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 48, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, pp. 11-32.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1998a. *La Globalización del Derecho: los Nuevos caminos de la regulación y de la emancipación*. Colômbia: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1998b. *Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. Lisboa. Gradiva.
- Santos, Boaventura de Sousa e Gomes, Conceição. 1998c. *Macau: O Pequeníssimo Dragão*. Porto: Afrontamento / Fundação Oriente.
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição *et al.* 1998d. *Porquê tão lentos? Três casos especiais de morosidade na administração da justiça*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça/Centro de Estudos Sociais..
- Santos, Boaventura de Sousa. 1999a. «Porque é tão difícil construir uma teoria crítica?». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Centro de Estudos Sociais, n.º 54, pp. 197-215.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1999b. «The GATT of law and democracy». *Oñati Papers 7*. Oñati: International Institute for the Sociology of Law, pp. 49-86.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1999c. «A crise (interna ou externa) dos tribunais». *A justiça em Portugal*. Lisboa. Conselho Económico e Social, pp. 183-196.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2000a. «Que formação para os magistrados nos dias de hoje?». Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. *Que formação para os magistrados hoje?*. Lisboa, pp. 25-44.

- Santos, Boaventura de Sousa. 2000b. *A crítica da razão indolente*. Porto. Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (coord.). 2001. *As alterações processuais intercalares de 2000 – As medidas legislativas de simplificação nos processos civil e penal, custas judiciais e apoio judiciário*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça/Centro de Estudos Sociais..
- Santos, Boaventura de Sousa. 2002. *Toward a New Legal Common Sense*. London. Routledge.
- Shapiro, Martin. 1981. *Courts: a comparative and political analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Silva, Augusto Santos; Pinto, José Madureira (orgs.). 1986. *Metodologia das ciências sociais*. Porto. Afrontamento.
- Soares, Manuel Ramos. 2003. *Conselho Superior da Magistratura – vinte e cinco anos*. Boletim Informativo do Conselho Superior da Magistratura. Janeiro, 9-22.
- Toharia, José Juan. 1975. *El juez español – un análisis sociológico*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Toharia, José Juan. 1989. «El juez español: quince años después». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 3, Madrid, pp. 345-585.
- Torres, Mário Jorge. 1999. «Os problemas do consumo e do ambiente e as novas vertentes de cidadania nos tribunais». *A Justiça em Portugal*. Lisboa. Conselho Económico e Social, pp. 113-128.
- Turcey, Valéry. 1997. *Le prince et ses juges*. Paris. Plon.
- Turone, Giuliano. 1995. «O problema da coordenação entre vários organismos do Ministério Público em Itália». *Revista do Ministério Público*. Lisboa. N.º 62, pp. 33-46.
- Vasconcelos, Pedro Bacelar. 1996. *Teoria geral do controlo jurídico do poder público*. Lisboa. Edições Cosmos.
- Vasconcelos, Pedro Bacelar. 1998. *A crise da justiça em Portugal*. Lisboa. Gradiva.

- Varaut, Jean-Marc. 1998. *Mission de réflexion et de propositions en vue de l'élaboration d'un code des professions judiciaires et juridiques*. Paris: La Documentation Française.
- Voermans, Wim. 1999. *Councils for the judiciary in EU countries*. European Commission/TAIEX. Tilburg University/Schoordijk Institute.
- Volcansek, Mary. 1996. *Judicial misconduct: a cross-national comparison*. Gainesville: University Press of Florida.
- Wallerstein, Immanuel. 1974. *O sistema mundial moderno*. Porto: Afrontamento.
- Wallerstein, Immanuel. 1979. *The capitalist world-economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zaffaroni, E. Raúl. 1996. «Estrutura e funcionamento do judiciário na Argentina» in *Justiça: promessa e realidade*. Associação dos Magistrados Brasileiros. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, pp. 109-124.
- Zagrebelsky, Vladimiro. 1999. «Le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature». Renoux, Thierry (dir.). *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris. La Documentation Française, pp. 251-256.
- Zuckerman, Adrian (org.). 1999. *Civil justice in crisis*. Oxford. Oxford University Press.

### **Moradas na Internet**

- American Bar Association. <http://www.abanet.org/>
- Associação Sindical dos Juizes Portugueses. <http://www.cidadevirtual.pt/asjp/>
- Centro de Estudos Judiciários. <http://www.cej.pt/>
- Consejo General del Poder Judicial. <http://www.cgj.es/>
- Conselho de Europa. <http://www.coe.int/>
- Conselho Superior de Magistratura. <http://www.cidadevirtual.pt/csmagistratura/>

- Consiglio Superiore della Magistratura.  
<http://www.giustizia.it/documentazione/index.htm>
- Courts Service irlandês. <http://www.courts.ie/Home.nsf/LookupPageLink/home>
- Departamento de Justiça, Igualdade e Reforma Legal.  
<http://www.irlgov.ie/justice/default.htm>
- Direcção-Geral da Justiça e dos Assuntos Internos da Comissão Europeia.  
[http://europa.eu.int/comm/dgs/justice\\_home/index\\_pt.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/index_pt.htm)
- Direcção-Geral dos Serviços de Informática do Ministério da Justiça.  
<http://www.dgsi.pt/>
- Domstolsstyrelsen. National Courts Administration dinamarquês.  
<http://www.domstol.dk/domstolsstyrelsen/index.htm>
- Domstolsväsendet. National Courts Administration sueco. <http://www.dom.se/>
- Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.  
<http://www.gep.mj.pt>
- MEDEL: Associação de Magistrados Europeus Para a Democracia e a Liberdade. [www.cidadevirtual.pt/asjp/medel/medel/html](http://www.cidadevirtual.pt/asjp/medel/medel/html)
- Ministério da Justiça belga. <http://just.fgov.be/>
- Ministério da Justiça francês. <http://www.justice.gouv.fr/indexmaj.htm>
- Ministério da Justiça espanhol. [www.mju.es](http://www.mju.es)
- Ministério da Justiça dinamarquês. <http://www.im.dk/>
- Ministério da Justiça italiano. <http://www.giustizia.it/>
- Ministério da Justiça português. <http://www.mj.gov.pt/>
- Ordem dos Advogados. <http://www.oa.pt/>
- Procuradoria-Geral da República. <http://www.pgr.pt/>
- Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. <http://www.smmp.pt/>
- Supremo Tribunal de Justiça. <http://www.cidadevirtual.pt/stj/>

- Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.  
<http://europa.eu.int/cj/index.htm>
- Tribunal de Relação de Évora. <http://www.tre.pt/>
- Tribunal de Relação de Lisboa. <http://www.trl.pt/>
- Tribunal de Relação do Porto. <http://www.come.to/trp.pt/>
- Unión Progresista de Fiscales español. <http://www.upfiscales.com//>
- Union Syndicale des Magistrats francês. <http://juripole.u-nancy.fr:80/USM/>

### **Imprensa Consultada**

- Diário de Notícias, entre Junho de 1998 e Dezembro de 2002.
- Expresso, entre Junho de 1998 e Dezembro de 2002.
- Forum Justitiae – Direito e Sociedade. Vários números.
- Público, entre Junho de Junho de 1998 e Dezembro de 2002.
- Revista da Ordem dos Advogados. Vários números.
- Vida Judiciária. Vários números.
- Visão. Vários números.

### **Outras Fontes**

- Associação Sindical dos Juízes Portugueses. Boletins sindicais.
- Conselho Superior do Ministério Público. Boletins informativos.
- Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Boletins sindicais.
- Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça. Estatísticas.
- Procuradoria-Geral da República. Relatórios anuais.