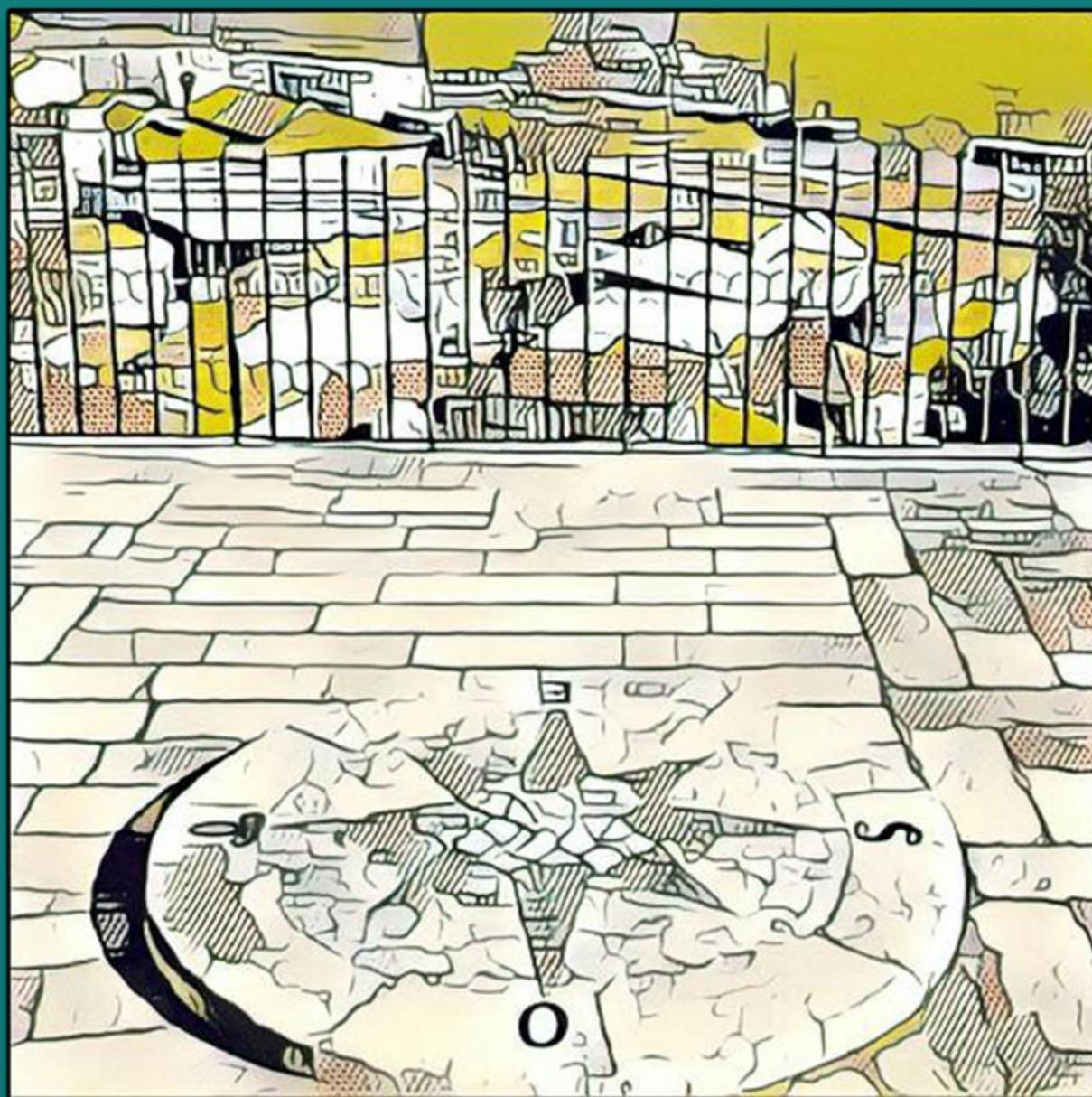


III CURSO DE FORMAÇÃO ESPECÍFICO PARA O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DE JUIZ
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE COMARCA, JUIZ PRESIDENTE EM TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO, MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
COORDENADOR E ADMINISTRADOR JUDICIÁRIO

JUIZ PRESIDENTE

COMUNICAÇÃO E CONFIANÇA NA JUSTIÇA



JULHO 2021

Diretor do CEJ

João Manuel da Silva Miguel, Juiz Conselheiro

Diretores Adjuntos

Paulo Alexandre Pereira Guerra, Juiz Desembargador

Luís Manuel Cunha Silva Pereira, Procurador-Geral Adjunto

Coordenador do Departamento da Formação

Edgar Taborda Lopes, Juiz Desembargador

Coordenadora do Departamento de Relações Internacionais

Helena Leitão, Procuradora da República

Grafismo

Ana Caçapo - CEJ





Por incumbência legal cabe ao Centro de Estudos Judiciários a realização dos cursos de Direcção de Comarcas que permitam às entidades competentes (CSM, CSTAF, CSMP e DGAJ) escolher – posteriormente – Juízes/as Presidentes, Magistrados/as do Ministério Público Coordenadores/as e Administradores/as Judiciários.

No âmbito dos cursos, os/as formandos/as elaboram sempre um trabalho escrito de reflexão sobre alguma das matérias incluídas no programa, o qual é objecto de apreciação por um Júri (que, em concreto, quanto ao Juiz Presidente foi presidido pelo Conselheiro João Manuel Silva Miguel, acompanhado pela Desembargadora Maria do Rosário Pita Pegado Gonçalves – designada pelo Conselho Superior da Magistratura – e da Procuradora da República Luísa Isabel Vieira Verdasca Sobral Matias Pinto – indicada pelo Conselho Superior do Ministério Público).

Não é muita a bibliografia sobre este tipo de temática, sendo que os trabalhos elaborados vêm contribuir, de alguma forma, para colmatar essa insuficiência.

Daí que o CEJ tenha optado por dar continuidade à sua publicação, de forma transparente e por forma a permitir que as ideias, a análise, os comentários, as experiências e as visões neles expostas possam servir de massa crítica provocadora para quem se preocupa com o assunto, uma vez que a reforma da organização judiciária a que se procedeu nos últimos anos em Portugal muito assenta na forma como se estruturam (ou como se exercem) as funções do Juiz/a Presidente, do Magistrado/a do Ministério Público Coordenador/a e do/a Administrador/a Judiciário.

A “novidade” desta vez, passa pela autonomização da publicação dos trabalhos em termos temáticos, assim se logrando dar uma maior divulgação e facilitar a leitura aos/às destinatários/as dos e-books.

O segundo destes e-books é este “Comunicação e Confiança na Justiça” reunindo os quatro trabalhos que a esse propósito foram apresentados pelos/as formandos/as.

A excelência dos trabalhos constituirá a sólida base para novas reflexões sobre uma matéria sempre sujeita a novas abordagens e, no caso, de uma importância fulcral para o comum cidadão compreender a forma como é administrada a Justiça em seu nome.

A colecção Administração de Comarcas fica assim enriquecida com este novo e-book.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Ficha Técnica

Nome:

Comunicação e confiança na justiça

Coleção:

Direção de Comarcas

Organização:

Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento da Formação do CEJ

Intervenientes:

Alexandra Cristina Lima Ramos de Castro Rocha – Juíza de Direito – Juízo central cível de Vila Nova de Gaia, Comarca do Porto

João Pedro Pereira Cardoso – Juiz de Direito – Juízo Central Criminal de Viseu, Comarca de Viseu

Marília dos Reis Leal Fontes – Juíza de Direito – Juízo Central Cível de Cascais, Comarca de Lisboa-Oeste

Susana Isabel da Costa Fontinha – Juíza de Direito – Juízo Central Cível de Loures, Comarca de Lisboa-Norte

Revisão final:

Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento da Formação do CEJ

Ana Caçapo – Departamento da Formação do CEJ

Notas:

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização do programa Adobe Acrobat Reader.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):

AUTOR(ES) – Título [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet: <URL:>. ISBN.

Exemplo:

Direito Bancário [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

[Consult. 12 mar. 2015].

Disponível na

internet: <URL: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf.

ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book

| Identificação da versão | Data de atualização |
|-------------------------|---------------------|
| 1.ª edição –26/07/2021 | |
| | |

COMUNICAÇÃO E CONFIANÇA NA JUSTIÇA

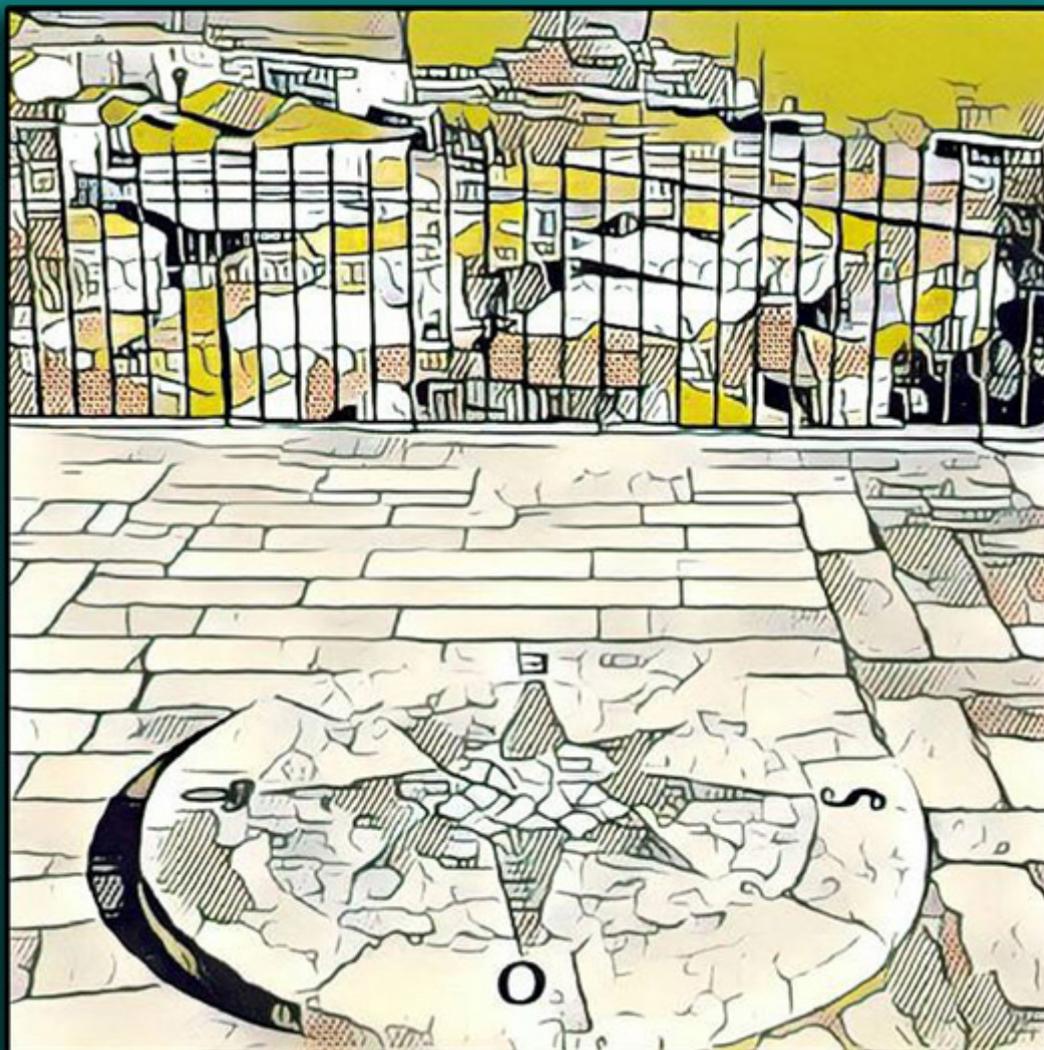
Índice

| | |
|--|----|
| 1. Justiça e Confiança – uma perspectiva histórica – passado, presente e futuro | 9 |
| Alexandra Cristina Lima Ramos de Castro Rocha | |
| I – Introdução; | 11 |
| II – O conceito [filosófico] de Justiça no mundo Ocidental ao longo da História | 13 |
| III – A Justiça em Portugal | 23 |
| IV – A confiança na Justiça em Portugal – perspectivas de futuro | 35 |
| | |
| 2. A Confiança na Justiça – Eficácia, qualidade e independência | 47 |
| João Pedro Pereira Cardoso | |
| 1. Introdução | 49 |
| 2. Avaliação do sistema judicial | 53 |
| 2.1. Eficácia do sistema: os números e o tempo da justiça | 53 |
| 2.1.1. A reforma da ação executiva | 54 |
| 2.1.2. A justiça administrativa e fiscal | 55 |
| 2.1.3. As novas formas de criminalidade e a desconstrução dos megaprocessos | 55 |
| 2.1.4. O novo modelo de gestão processual | 57 |
| 2.1.5. A simplificação e os prazos dos procedimentos | 58 |
| 2.2. A qualidade do sistema judicial | 60 |
| 2.2.1. A acessibilidade e comunicação da justiça | 60 |
| 2.2.2. Os recursos humanos e materiais (modernização) | 62 |
| 2.2.3. A modernização dos tribunais | 63 |
| 2.2.4. Instrumentos de avaliação | 65 |
| 2.3. Independência judicial | 66 |
| 3. Conclusão | 70 |
| | |
| 3. Comunicar justamente a Justiça | 73 |
| Marília dos Reis Leal Fontes | |
| I. Introdução | 75 |
| II. Prestar Contas e a Comunicação Social | 76 |
| III. Linguagem e Legitimidade | 77 |
| IV. Ser Sucinto e Estratégico | 78 |
| V. Segredo de Justiça e Fugas de Informação | 80 |
| VI. Segurança e Pressão | 81 |

| | |
|---|--|
| VII. Websites do Conselho Superior de Magistratura | 82 |
| VIII. Gabinete de Comunicação e o Papel do/a Juiz Presidente | 83 |
| IX. Conclusão e Reflexão | 86 |
| Bibliografia | 88 |
| | |
| 4. Comunicação Interna | 89 |
| | Susana Isabel da Costa Fontinha |
| 1. Introdução | 91 |
| 2. Conceitos e fundamentos teóricos | 93 |
| 2.1. Comunicação | 93 |
| 2.2. Comunicação organizacional | 94 |
| 2.3. Comunicação interna | 96 |
| 3. Desenvolvimento | 99 |
| 4. Juiz Presidente e comunicação interna | 106 |
| 4.1. Reuniões | 107 |
| 4.2. Correio electrónico | 110 |
| 4.3. Boletim Informativo ou Newsletter | 113 |
| 4.4. Provimentos e Manuais de boas práticas | 114 |
| 4.5. Eventos | 116 |
| 5. Conclusão | 116 |

1. Justiça e Confiança – uma perspectiva histórica – passado, presente e futuro

Alexandra Cristina Lima
Ramos de Castro Rocha



JULHO 2021

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

1. JUSTIÇA e CONFIANÇA – UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA – PASSADO, PRESENTE E FUTURO

Alexandra Cristina Lima Ramos de Castro Rocha*

Resumo: Neste trabalho procuramos abordar a evolução histórico-filosófica do conceito de Justiça e, a partir daí, encontrar caminhos para a aproximação da Justiça ao cidadão, com o conseqüente reforço da confiança colectiva.

Sumário:

I – Introdução;

II – O conceito [filosófico] de Justiça no mundo Ocidental ao longo da História;

III – A Justiça em Portugal;

IV – A confiança na Justiça em Portugal – perspectivas de futuro.

Palavras-chave: Justiça; evolução; aproximação; confiança.

Abstract: In this piece of work we address the evolution of the concept of Justice in its historical and philosophical aspect and, from there, find ways for the approach of Justice to the citizen, with the consequent reinforcement of the shared trust.

Key-words: Justice; evolution; approach; trust.

I – Introdução

“Somos o produto da nossa educação”.

Embora esta afirmação seja um lugar-comum, não deixa, por esse facto, de ser uma verdade indiscutível (ou, pelo menos, pouco discutível).

É a partir da conjugação de tudo o que experienciamos ao longo da nossa existência – conhecimentos teóricos / práticos, vivências, sensações – que vamos moldando a nossa personalidade, com especial relevância para o que apreendemos na mais tenra idade¹.

Ora, como filha de uma professora de História e Filosofia, apaixonada pela sua profissão, desde cedo foi incutida no meu espírito a enorme importância de reflectirmos sobre a realidade e assim conhecermos o passado, para compreendermos o presente e podermos preparar melhor o futuro.

Em conformidade com esta máxima, decidi abordar o tema da Justiça numa perspectiva histórica e filosófica [necessariamente resumida e incompleta, atentas as limitações de tempo e espaço disponíveis], na esperança de, com isso, obter algumas linhas orientadoras que permitam, no futuro, gerar confiança e aproximar a Justiça dos cidadãos – aos quais se destina por definição, tal como resulta do artigo 202.º, n.º 1, da CRP [“os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo”].

* Juíza de Direito.

¹ Para maiores desenvolvimentos acerca desta temática, pode ver-se John Vaizey, *A Educação no Mundo Moderno*, Editorial Inova, Cap. 7.

Para a escolha deste tema contribuiu também o texto, de uma beleza e profundidade assinaláveis, que li há anos e que me fez reflectir seriamente acerca do meu papel enquanto magistrada judicial.

Permito-me transcrever aqui alguns excertos desse texto, como mote para a tarefa a que me proponho:

“Do alto da rósea escada, à sombra do palácio, Virata distribuía justiça em nome do rei, do nascer ao pôr-do-sol. A sua palavra era semelhante a uma balança que oscila muito tempo antes de marcar um peso; o seu olhar incisivo sondava a alma do culpado e as suas perguntas penetravam, com perseverança, no âmago dos crimes como um texugo rebusca as profundezas da terra. Era severa a sua sentença mas nunca ele a dava no mesmo dia, deixando sempre, entre o interrogatório e a condenação, o frio intervalo de uma noite; durante as longas horas que decorriam até nascer o sol, os seus familiares ouviam-no caminhar sem descanso no terraço da sua casa, meditando sobre o justo e o injusto; e, antes de dar a sua decisão, molhava as mãos e o rosto na água para que a sua sentença estivesse livre da febre da paixão. E sempre, depois de pronunciar a sentença, perguntava aos condenados o que pensavam; mas era muito raro que encontrasse oposição; o culpado beijava, em silêncio, o chão a seus pés e, de cabeça inclinada, aceitava a pena como se ela viesse da divindade (...) Chamavam-lhe agora “Fonte da Justiça”.

Foi pelo sexto ano em que Virata fazia justiça sobre os degraus da escadaria real, que aconteceu levarem à sua presença um rapaz da tribo dos Kazares, selvagens que habitavam nas rochas e adoravam outros deuses (...).

Virata levantou os olhos para o homem acorrentado: (...)

- Eu sou Virata, (...) servidor da Justiça, encarregado de punir os crimes e separar o verdadeiro do falso (...)
- Como podes tu saber de longe o que é verdadeiro e o que é falso, se a tua ciência só depende das palavras dos outros? (...)
- Possa a sentença que eu pronunciar ser justa (...) O culpado, por cada pessoa que matou, deve ser encerrado um ano na obscuridade da terra e, como verteu onze vezes sangue, que seja chicoteado onze vezes no ano, até que lhe escorra o sangue (...) Possa ser justo o meu julgamento, que eu fiz sem outra consideração que não fosse a soberana justiça (...) Convidei-te a apelar para a minha indulgência e a defender-te dos teus acusadores e os teus lábios permaneceram fechados. Se existe um erro no meu julgamento, não me acuses diante do Eterno, acusa simplesmente o teu silêncio. Eu quis ser clemente. (...)
- Eu não preciso da tua clemência. Qual é a clemência que tu me ofereces, ao lado da vida que me tiras?

- Eu não te tiro a vida.

- Tiras-me e de uma forma mais cruel do que o fariam os chefes da nossa tribo, a que chamam selvagem. Por que não me condenas à morte? Eu matei, homem contra homem, tu mandas-me enterrar, como um animal morto, na obscuridade da terra, para que apodreça no decorrer dos anos, porque o teu coração se acobarda diante do sangue e as tuas entranhas não têm força. Arbitrária é a tua lei e tua sentença uma tortura. Mata-me, já que eu matei.

- Medi a pena com justiça...

- Mediste com justiça? Mas onde está, juiz, a tua medida? Quem te chibatou, para que tu conheças a chibata, e como contas tu os anos como se as horas passadas à claridade do dia e as que decorrem à sombra da terra fossem semelhantes? Jazeste num cárcere para que saibas quantas primaveras arrancas aos meus dias? Tu és um ignorante e não um justo, pois só o que é ferido conhece o golpe e não aquele que o dá. Só aquele que sofreu pode medir o sofrimento. O teu orgulho arroja-se a pretensão de punir os culpados, mas tu és o mais culpado de todos, pois eu matei num momento de cólera, sob o império da paixão, e tu tiras-me a vida a sangue frio e aplicas-me uma medida de que a tua mão nunca tomou o peso e cuja violência jamais experimentaste. Abandona a cadeira da justiça, ó juiz, não vás cair! Ai daquele que mede com tão arbitraria medida! Ai do ignorante que pensa conhecer o Direito! Sai da tua cadeira, juiz ignorante, e não julgues os homens vivos com palavras mortas”².

II – O conceito [filosófico] de justiça ao longo da História:

Para tratarmos o tema a que nos propomos – “confiar na justiça” – importa, em primeiro lugar, reflectirmos sobre o conceito de “Justiça”, o qual [como tudo o que é humano] foi variando ao longo do tempo.

Note-se que os conceitos de Direito e de Justiça, se são inseparáveis, não são coincidentes.

Na definição de João Baptista Machado, o Direito é uma ordem de convivência humana, com vigência positiva e eficaz, informada pelo ideal da Justiça³.

E, para a compreensão do conceito de Justiça, são relevantes as formulações teóricas elaboradas pelos filósofos sobre o legal e o justo, ou seja, sobre o conflito entre o obrigatório por força de lei ou por força de ditame espontâneo da consciência⁴.

² Stefan Zweig, *Caleidoscópico (Lendas) – Os olhos do irmão eterno*, 3.ª ed., 1952, Livraria Civilização, Porto.

³ In *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, 1983, pág. 33.

⁴ Cfr. Miguel Reale, *Filosofia do Direito, Enciclopédia Pólis*, I, págs. 1437 e seguintes, e *Filosofia do Direito*, 19.ª ed., Editora Saraiva, págs. 271 e seguintes.

A – Antiguidade clássica – Grécia:

1. Pré-socráticos (sécs. VII-V a.C. – período cosmológico):

A Justiça é uma lei universal que restitui a cada pessoa e a cada coisa o que a elas se deve. Para estes pensadores (como Heráclito, Anaxágoras, Pitágoras), a Justiça encarregava-se de regular as relações entre os homens, entre as classes e entre as comunidades, mas também entre os homens e a natureza, entre cada ser e o ser do universo⁵.

Neste período as leis do Estado não são vistas com autonomia, pois considera-se que fazem parte das leis do cosmos, no qual o Homem vive encaixado como parte de um todo, sem autonomia. Todo o Direito era considerado natural, com todos os seus fundos misteriosos e divinos.

2. Sofistas (período antropológico – séc. V a.C., Atenas de Péricles)⁶:

Ao verificarem que em diferentes Estados vigoravam diferentes leis, os sofistas questionaram o seu valor, relativizando-o. Procuraram então um princípio que não fosse tão variável como as leis feitas pelo Homem e concluíram que o único princípio imutável era a Natureza. Apareceu, assim, a antítese ou binómio convencional (leis humanas contingentes, “nomos”) / natural (imutabilidade, “physis”), de onde resultou a distinção entre justo por lei e justo por natureza⁷.

O justo por natureza vai ser, mais tarde, a base do jusnaturalismo e o justo por lei será a base do positivismo jurídico.

Como entendiam que o interesse e a conveniência são os únicos pilares do edifício social, havia, também neste campo, diferentes concepções.

Segundo uns, quem tivesse a força é que tinha o Direito e isso é que era natural: o poder ou direito estava na força e justo seria o que interessasse ao governo estabelecido, ou seja, ao mais forte.

Segundo outros, as leis eram feitas em benefício da grande massa dos mais fracos, no sentido de enquadrar os mais fortes e opor uma barreira ao livre desafogo da sua superioridade.

3. Sócrates (469 a.C. – 399 a.C.)⁸:

“Cognosce te ipsum” – Para este pensador todos tinham dentro de si o saber, embora não tivessem consciência disso, pelo que a verdade não deveria impor-se de fora, mas sim nascer do interior, por ocasião do diálogo (método maiêutico).

Existem normas de conduta de validade absoluta que todos podem conhecer quando a si mesmos se interroguem – intelectualismo ético: a moral reduz-se ao conhecimento do bem e só por ignorância se comete o mal.

⁵ Cfr. Welinton Militão dos Santos, *A Justiça – O problema da Justiça – O que significa propriamente a Justiça*, <http://www.abda.com.br>.

⁶ Cfr. António Truyol y Serra, *História da Filosofia do Direito e do Estado*, traduzido por Henrique Barrilaro Ruas, págs. 95 e seguintes.

⁷ Por exemplo, todos são iguais por natureza, pelo que, embora seja justa por lei em Atenas, não é justa por natureza a existência de escravatura.

⁸ António Truyol y Serra, *ob. cit.*, págs. 109 e seguintes.

Em consonância com o seu objectivo ético, admite a existência de leis não escritas, fundadas na vontade recta da Divindade, e que se reflectem na consciência.

Nessas leis não escritas se baseiam as leis positivas, que assim participam do seu carácter sagrado.

Sendo o Homem social por natureza, a cidade-estado é também uma organização ética e, assim, há a obrigação moral de respeitar a lei da cidade a que se pertence livremente: desobedecer à lei é injusto.

Cumpriu a sentença que ditou a sua morte, apesar de a mesma ser injusta, porque entendia que não se devia combater a injustiça com outra injustiça.

4. Platão (428 a.C. – 347 a.C.)⁹:

Para Platão havia dois mundos – o sensível ou aparente e o das Ideias.

A alma já contemplou os arquétipos e, no mundo do sensível, o conhecimento é um despertar dessas reminiscências.

Nesta conformidade, a Justiça é a plenitude de todas as virtudes (sabedoria, fortaleza e temperança a funcionarem harmonicamente, comandadas pelo racional).

Inicialmente, defendia que não seriam necessárias leis, nem mecanismos de tutela do Estado, porque os governantes seriam os filósofos, que são sábios, e educariam os cidadãos, ensinando-lhes o bem.

Os magistrados decidiriam, em cada caso particular, o que a justiça exigisse segundo as circunstâncias, sem se prenderem em leis gerais, necessariamente rígidas.

Mais tarde, entende que não há homens tão sábios como pensava, pelo que se mantém a necessidade e utilidade das leis, tendo estas uma função sobretudo educativa.

A soberania das leis corresponderia à soberania do racional – aquilo que a Razão aprovar é bom e o que a Razão condenar é mau.

As leis deveriam ser gerais e abstractas, mas em certos casos concretos poder-se-ia ir contra a letra da lei, recorrendo-se à equidade para corrigir as leis que não fossem perfeitas (Deus é que é a medida de todas as coisas e não o homem).

5. Aristóteles (384 a.C. – 322 a.C.)¹⁰:

O mundo é uma ordem em que cada ser tem uma actividade determinada pelo seu fim, alcançando a perfeição na medida em que cumpre esse fim.

O Homem encaminha-se para o seu fim (felicidade, consistente na contemplação da verdade e adesão a ela) na medida em que for fiel àquilo que é (agir segundo a razão e não segundo os instintos, com consciência e liberdade).

O meio para a conseguir são as virtudes (intelectuais ou morais).

Em sentido lato, a Justiça é o conjunto ordenado / harmónico de todas as virtudes com referência a outrem.

Mas Justiça também tem o sentido de uma virtude ética particular, acrescentando à nota de alteridade a de igualdade, como fundamento da coesão e harmonia na vida social¹¹.

⁹ *Ibidem*, págs. 119 e seguintes.

¹⁰ *Ibidem*, págs. 131 e seguintes.

Nesta medida pode ser distributiva ou sinalagmática (dividindo-se esta em comutativa e judicial).

A justiça distributiva é a que relaciona os indivíduos com a sociedade, distribuindo pelos membros desta os ónus e as vantagens segundo uma proporção geométrica – sendo diferentes os méritos, devem ser diferentes os prémios¹².

A maior parte dos deveres que cada um tem para com a sociedade é cumprida quando se cumpre a lei – observar a lei é praticar a justiça legal.

A justiça sinalagmática ou correctiva relaciona os indivíduos ou as sociedades entre si segundo uma igualdade aritmética – a justiça nas trocas é a igualdade¹³.

Quando nela intervém, como elemento principal, a vontade dos interessados, chama-se comutativa e, quando se impõe por decisão do juiz, chama-se judicial.

A Justiça cumpre-se mediante um direito positivo, feito de leis gerais.

Distingue-se o justo natural (aquilo que sempre e em toda a parte o é, intrinsecamente, independentemente da vontade humana) e o justo legal (aquilo que, em princípio, tanto podia ser cumprido de uma maneira como de outra, mas que, depois de ter sido assumido por lei, já não é indiferente, mas obrigatório).

A lei, por ser “a razão desprovida de paixão”, deve tornar-se a suprema autoridade da sociedade política.

Esta doutrina completa-se com a da equidade – a lei tem carácter geral e não se refere adequadamente aos casos particulares: é preciso adaptá-la a cada um.

A equidade é a adaptação da fórmula legal genérica às exigências da vida, em atenção à justiça natural.

6. Estóicos (até ao séc. II-III d.C.):

Concebem o universo como tendo uma alma que lhe é interior.

Trata-se, fundamentalmente, de um panteísmo: o mundo está penetrado de uma divindade, que é o “Logos”¹⁴.

É um “logos” geracional: a Razão.

Se tudo está penetrado da Razão (incluindo os seres humanos), tudo tem a mesma natureza e, portanto, os homens são todos iguais.

Os homens sábios são capazes de descobrir as leis da natureza e de aderir a essas leis.

A sua norma ética é “segue o *logos* da natureza”.

Encontramos aqui a primeira formulação desenvolvida do jusnaturalismo: o homem deve seguir a natureza, porque esta é a Razão, ou seja, o homem deve seguir aquilo que é justo por natureza.

¹¹ Este conceito influencia claramente o Direito Romano, nas máximas criadas por Ulpiano (séc. II-III d.C.): *honeste vivere, neminem laedere, suum cuique tribuere*.

¹² Aristóteles já defendia que o Imposto directo era mais justo do que o indirecto, porque este atinge todos por igual e não segundo os benefícios que cada um colhe.

¹³ Ainda hoje podemos ver plasmado este conceito de justiça, por exemplo, na *exceptio non adimpleti contractus* – artigo. 428.º do Código Civil.

¹⁴ Cfr. Luís Cabral de Moncada, in *Direito, Enciclopédia Verbo*, págs. 1475 e seguintes.

Pretendem a racionalização da legislação – justo é viver de acordo com a natureza, que é racional.

As leis positivas devem então implementar a lei Natural (conjunto dos ditames que a Razão diz que devem ser).

Sendo assim, só os sábios devem fazer leis.

Uma lei que não seja ditada pela Razão é inválida.

A característica da generalidade e universalidade da lei está ligada à Razão, pois esta é universal.

O direito Natural, manifestação dessa Razão, é também universal, comum a todos os seres racionais, inalterável e eterno (jusnaturalismo rático-cosmológico).

Cícero e Sêneca foram dois grandes condensadores e transmissores do legado clássico estoíco.

A importantíssima contribuição dos juristas romanos ficou assegurada com a sua incorporação no Corpus Iuris Civilis de Justiniano (séc. VI).

B – Cristianismo – Escolástica, Neo-escolástica

O Direito Natural é uma participação de uma lei eterna, identificada com a inteligência e vontade divinas, na criatura racional (jusnaturalismo teológico).

1. Santo Agostinho (meados do séc. IV d.C. – início do séc. V d.C.):

É a grande matriz do pensamento medieval.

Teve uma grande influência até ao séc. XIII, altura em que os dominicanos tornaram Aristóteles na principal fonte da Filosofia (“O Filósofo”).

No período medieval, o Homem virou-se para a vida contemplativa, acreditando no ideal de vida baseado no ascetismo, anacoretismo e eremitismo, pois o mais importante era preservar a alma.

A vida passou a seguir os ditames e dogmas dados pela Igreja¹⁵.

De acordo com este pensador, a justiça humana é restrita às decisões em sociedade, enquanto a justiça divina é absoluta.

As leis divinas são perfeitas, infinitamente boas e justas, enquanto as leis humanas, mesmo derivadas das próprias leis divinas, trazem erros e injustiças oriundos da imperfeição da própria natureza humana.

Define justiça como “dar a cada um o que é seu, punindo os que não agirem de forma correcta” e o Direito só pode ser Direito se for justo, devendo, para tanto, seguir os preceitos da lei divina.

¹⁵ Cfr. Jéssica Batista Correa, in *Santo Agostinho: A Justiça e o dar a cada um o que é seu*, <http://www.home.unicruz.edu.br>

2. S. Tomás de Aquino (séc. XIII)¹⁶:

É a coroa do pensamento cristão medieval.

Adoptou, como filosofia básica, a de Aristóteles, que concilia com o pensamento cristão.

O universo é uma ordem dentro da qual cada ser ocupa um lugar determinado, com propriedades e funções específicas, produto da acção criadora de Deus, que o rege e governa.

A expressão deste governo é a lei eterna, definida como “razão da sabedoria divina na medida em que dirige toda a acção, todo o movimento”.

O homem participa da lei eterna de um modo eminente, pois participa dela por meio da sua razão e deve acatá-la livremente.

Tal participação da lei eterna nos seres racionais é o que se chama lei natural – directrizes ou exigências morais que se fundam na natureza do homem, independentemente de qualquer intervenção positiva da autoridade.

Direito Natural é a exigência natural que diz respeito a relações das pessoas entre si, implicando alteridade – é a parte da lei ética que tem a ver com a vida do homem em sociedade, ordenada directamente ao bem comum (diferentemente dos deveres que cada um tem para consigo, que fazem parte da lei natural, mas não do direito natural).

Por sua vez a lei natural (na vertente do Direito Natural) é fundamento das leis humanas.

O supremo princípio da lei natural impõe fazer o bem e evitar o mal.

Bem é aquilo que todos apetecem.

Neste preceito supremo se baseiam todos os demais, que constituem deduções mais ou menos remotas dele extraídas. Justiça é “o hábito segundo o qual alguém, com constante e perpétua vontade, dá a cada um o que é de seu direito” e, no sentido mais geral, que abrange toda a espécie de leis, a lei “é uma ordenação da razão ao bem comum, promulgada por quem tem a seu cargo cuidar da comunidade” – é um princípio ordenador de actividade.

Dentro desta construção as leis humanas obrigam pela congruência que têm com a lei natural – a lei positiva ou reproduz o conteúdo do direito natural, ou acrescenta-lhe uma concretização.

Além do seu elemento formal (promulgação pela autoridade competente), a lei humana é materialmente caracterizada por estar ao serviço do bem comum.

Sobre esta base se estabelece uma teoria da resistência à lei injusta, que procura o equilíbrio entre as exigências da justiça e da segurança, pois a lei injusta deve ser acatada se o desobedecer-lhe acarretar naturalmente piores males.

Apenas se deve repelir em absoluto se atentar contra um bem divino.

¹⁶ António Truyol y Serra, ob. cit., págs. 296 e seguintes.; José Nedel, *Tomás de Aquino e o Direito Natural, Cultura e Fé*, n.º 62, 1993/Julho-Setembro, págs. 28 e seguintes; Guido Fassò, *Storia della filosofia del diritto*, págs. 255 e seguintes.

C – Renascimento (séc. XVI) e Iluminismo (séc. XVIII)¹⁷:

As teorias construídas giram em torno do Homem, como ser autónomo, dotado de uma natureza racional, que tende a encontrar em si mesma, exclusivamente, a sua lei.

A Razão, só por si, é capaz de definir, para seu uso, alguns princípios morais e jurídicos de natureza abstracta e formal.

Trata-se de um jusnaturalismo que retoma muitas ideias do estoicismo.

Kant, por exemplo, define o Direito como o conjunto das condições mediante as quais o arbítrio de cada um deve acordar-se com o arbítrio dos outros, segundo uma lei universal de liberdade¹⁸.

Por outro lado, a faculdade de julgar é a capacidade de subsumir a regras, isto é, de discernir se algo se encontra subordinado a dada regra, ou não.

É um talento especial, que não pode ser ensinado, apenas exercido, tendo como cunho específico o bom senso, cuja falta nenhuma escola pode suprir – os juízes “podem ter na cabeça excelentes regras (...) jurídicas (...) a ponto de serem sábios professores nessas matérias e todavia errar na sua aplicação, ou porque lhes falta o juízo natural (embora lhes não falte o entendimento) e, compreendendo o geral *in abstracto*, não sejam capazes de discernir se nele se inclui um caso *in concreto* ou então também por se não prepararem suficientemente para esses juízos com exemplos e tarefas concretas”¹⁹.

Se os primeiros autores desta época entendem que a natureza racional está dependente de Deus, vão progressivamente surgindo teorias que se desenvolvem independentemente da Igreja – tendência de desvincular a lei natural da sua fundamentação divina.

Surgem também, com Thomas Hobbes e John Locke, as concepções contratualistas da sociedade, depois desenvolvidas por Rousseau²⁰:

1. Thomas Hobbes (1588-1679):

Enquanto, para os pensadores anteriores, ao homem eram naturais as sociedades política e familiar, Hobbes defende que o homem é, por natureza, anti-social.

O estado natural do homem é um estado de permanente medo, de guerra de todos contra todos (“*bellum omnium contra omnes*”), porque os homens são egoístas (o homem é, para o homem, um lobo feroz – “*homo homini lupus*”).

Nessa guerra nada pode ser justo ou injusto.

Onde não há um poder comum, não há lei, onde não há lei, não há justiça.

O direito da natureza é a liberdade que cada homem tem de usar do seu próprio poder para fazer tudo aquilo que, segundo o seu julgamento e a sua razão, considere mais adequado à conservação da sua vida.

Lei da natureza é um preceito, ou norma geral, estabelecida pela razão, em virtude da qual se proíbe a um homem fazer o que possa destruir a sua vida ou privá-lo dos meios de conservá-la.

¹⁷ Cfr. Cabral de Moncada, *Direito, Enciclopédia Verbo*, págs. 1475 e seguintes.

¹⁸ Cfr. Miguel Reale, *ibidem*.

¹⁹ Cfr. Immanuel Kant, *Crítica da Razão Pura*, Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, págs. 177 a 179.

²⁰ Cfr. Pedro Soares Martínez, *Textos para Filosofia do Direito*, págs. 100 e seguintes e 117 e seguintes.

Os homens decidiram então estabelecer um contrato social entre todos, vivendo em comunidade, para conservarem a vida e para a viverem de forma mais harmoniosa, ou seja, para se verem livres do estado de guerra permanente, que constitui necessariamente a consequência das paixões naturais dos homens, quando não há poder que os limite e os sujeite, por temor do castigo, ao cumprimento dos seus contratos e à observância das leis da natureza, como as da justiça, da equidade, da modéstia e da piedade, resumidas no preceito “faz aos outros o que queiras que os outros façam por ti”.

Nesse sentido, todos renunciaram à própria autonomia e liberdade e entregaram-nas a um poder soberano, estabelecendo ou criando o Estado civil e o seu governante, que tem um poder absoluto (“Leviathan” – Estado absoluto e onipotente: o povo, por virtude do pacto social, alienou a soberania e não mais pode recuperá-la).

Como foram os indivíduos que renunciaram à sua liberdade, entregando o poder àquele a quem derem a autoridade, o soberano, faça o que fizer, nunca comete uma injustiça e os súbditos nunca têm o poder de se revoltar.

Há um único limite à obediência – quando o soberano deixa de assegurar a vida dos súbditos (deixa de poder garantir a segurança).

O que o soberano manda é justo e é injusto não cumprir as suas ordens.

“É a autoridade e não a verdade que faz a lei”.

Os pactos, quando não garantidos pela espada, são apenas palavras, sem força para protegerem um homem.

Assim, o direito assentará na força.

O Direito Natural é um ditame da razão, definindo-se como “um ditame da recta Razão acerca das coisas que o Homem deve praticar ou abster-se de praticar, para a conservação mais duradoura da sua vida e dos seus membros”.

O seu primeiro postulado é a Paz e o único preceito que este Direito impõe é o da auto-conservação, quanto aos cidadãos, e o dever de evitar a dissolução do Estado, quanto ao soberano.

2. John Locke (1632-1704):

Este pensador partia de um consumado empirismo na base da aquisição de todas as noções éticas do nosso espírito: as verdades morais nada têm de inato, são aquisições do espírito, nele lentamente gravadas através da educação, do hábito e da tradição.

Para ele, o Homem viveu num estado natural, estado de plena liberdade, observando apenas os limites da lei natural que obriga à sua conservação e à dos outros.

Neste Estado todos os homens são livres e iguais, a nenhum pertencendo qualquer poder sobre os demais.

Mas, em virtude das paixões humanas, podem surgir problemas e, por isso, aparece o “governo civil”, que se consubstancia no poder de fazer leis dotadas de sanção, com o fim de conservar e regular a propriedade e garantir o bem público.

Contudo, os homens conservam para si certos direitos inalienáveis e é apenas para melhor garantirem a conservação destes direitos que eles concordam em transferir para o Estado outros de menor valor (Estado liberal e limitado).

Esses direitos inalienáveis eram a propriedade privada, a vida, a segurança pessoal, o direito de resistência e a liberdade de consciência e de religião.

Como a soberania é inalienável, só provisoriamente pode ser delegada em certos homens, a título de representação.

Obedecendo-lhes, o homem não faz mais do que obedecer a si próprio.

Para que isto seja possível, é ainda necessário que dentro do Estado só se aceitem e reconheçam como válidas as leis votadas por maioria, de forma que o poder supremo dentro do estado é o legislativo.

Locke acreditava na existência de uma lei natural e divina transcendente, que servia como limite quer ao indivíduo no seu estado natural, quer às maiorias no estado social e político.

As suas ideias representam o culminar do individualismo ético, já que colocava o indivíduo como o centro de toda a acção e representam ainda um ponto de partida, já que se consubstanciam na génese do pensamento democrático moderno – acima da vontade das maiorias, segundo Locke, encontrava-se um poder mais alto, o povo, e, acima deste, a Lei Natural.

As leis da natureza subsistem como regras eternas para todos os homens, tanto para os legisladores, como para os outros.

As regras que os legisladores criam têm de conformar-se com a lei da natureza, isto é, com a vontade de Deus, da qual ela emana, e, consistindo a lei fundamental da natureza na conservação do género humano, nenhum comando humano será bom, ou válido, se a contrariar.

D – Escola Histórica dos juristas (séc. XIX):

Há um eclipse do Direito Natural em todas as correntes, que reduzem o Direito às leis humanas, emanadas pelas autoridades que têm o poder de impor as normas jurídicas.

É o triunfo do positivismo e cientismo derivados do predomínio das ciências naturais.

Os requisitos para verificar se uma norma pertence, ou não, a um dado ordenamento jurídico têm natureza meramente formal: uma regra pertencerá ao sistema jurídico, criando direitos e obrigações para os seus destinatários, desde que emane de uma autoridade competente para a criação de normas e desde que seja criada de acordo com o procedimento previsto legalmente para a edição de novas normas, respeitados os limites temporais e espaciais de validade, assim como as regras do ordenamento que resolvem possíveis incompatibilidades de conteúdo²¹.

E – A actualidade:

Nos sécs. XX-XXI sucederam-se as correntes filosóficas, desde os jusnaturalistas Radbruch²² e Stammler²³, aos normativistas Kelsen e Hart, aos neoconstitucionalistas Dworkin²⁴ e Alexy²⁵.

²¹ Cfr. Lênio Streck, *Dicionário de hermenêutica: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito*, Letramento, 2017, pág. 167; Luís Cabral de Moncada, *ibidem*.

²² Para quem a lei que contrarie os princípios básicos da moralidade não é Direito.

²³ Com a teoria do Direito Natural de conteúdo variável.

²⁴ De acordo com o qual a lei deve ser interpretada em termos de princípios morais consistentes.

²⁵ Para quem o conceito de Direito é interpretativo, sendo as suas práticas relacionadas com valores morais compartilhados.

Actualmente, a temática da lei natural encontra contestação ou, pelo menos, grande reticência, resultante sobretudo da afirmação de que, mesmo que existisse, não se poderia impor à liberdade do homem.

Outas correntes reportam-se à problemática axiológica mais vasta da existência do Homem (esfera superior de valores éticos e ético-religiosos).

O Direito Natural seria não um verdadeiro Direito, mas um conjunto de valores éticos e ético-religiosos de significado absoluto e universal, devendo servir de orientação às restantes normatividades e exigências igualmente legítimas da vida humana individual e social.

Há uma parte imutável, e outra variável, resultante da adaptação daqueles valores aos condicionalismos históricos²⁶.

O certo é que, se há motivo para afirmar a fundamental igualdade entre todos os homens, é porque todos têm ou realizam, de maneira individual, o mesmo constitutivo essencial, a mesma natureza humana (racional).

Só reconhecendo que o mundo humano tem uma certa estrutura objectiva que se apresenta à liberdade como algo a respeitar se pode afirmar a fundamental igualdade entre os homens, afirmar a universalidade dos direitos humanos (aqueles que se têm por se ser homem), para condenar a exploração do homem pelo homem, ou para admitir que existem leis injustas²⁷.

O Direito positivo é um facto sócio-histórico peculiar, apresenta relatividade histórica e é condicionado pelos contextos das restantes formas da cultura histórica em que se integra.

É o objecto único da jurisprudência.

Mas cabe ao Direito, enquanto ordenador das relações entre os membros da comunidade, garantir que essas relações são reguladas de forma justa e estável.

Ou seja, cabe-lhe garantir a Justiça e a Segurança.

Porém, a exigência da segurança (estabilidade para que cada um possa assentar as suas decisões e planos de vida) pode conflitar com a exigência de justiça, sendo certo que esta representa um ideal de hierarquia superior.

Só que uma justiça puramente ideal, desacompanhada de segurança, seria vazia de eficácia, até porque a segurança traz a paz social. Não é, porém, qualquer ordem social que interessa ao homem, mas apenas uma ordem justa – a paz social deve ser produto da justiça.

Uma ordem estabelecida ou mantida pela repressão, mas injusta, não passa de desordem²⁸.

Os princípios fundamentais e universais de Direito que actualmente se consideram transcendentais às decisões positivadoras do legislador e, portanto, justos, são o princípio democrático que atribui o poder constituinte ao povo, bem como os princípios materiais fundados na dignidade da pessoa humana (artigo 1.º da CRP) e, conseqüentemente, no respeito pelos direitos e liberdades fundamentais, plasmados na Declaração Universal dos Direitos Humanos²⁹, na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, na Convenção dos Direitos

²⁶ Cfr. Luís Cabral de Moncada, *ibidem*.

²⁷ Cfr. P.e Roque Cabral, *Lei Natural, Enciclopédia Logos*, vol III.

²⁸ Cfr. J. Baptista Machado, *ob. cit.*, págs. 55-56.

²⁹ *Ibidem*, págs. 163-164.

da Criança e nos diversos instrumentos internacionais que consagram os princípios universais comuns às nações civilizadas.

III – A Justiça em Portugal³⁰:

1. Os povos primitivos (até ao séc. III a.C.):

Encontrando-se a Península Ibérica povoada por diversos povos, não existia uma unidade, não só do ponto de vista étnico, linguístico e cultural, como político ou jurídico, mas é seguro que o direito primitivo teve sobretudo origem consuetudinária, formando-se as normas jurídicas mediante a prática reiterada de determinadas condutas, acompanhadas da convicção da sua obrigatoriedade.

Não se tratava de um Direito único para todo o território, mas sim de múltiplos ordenamentos jurídicos, cujos preceitos passavam oralmente de geração em geração.

Quem aplicava o direito aos casos concretos era o patriarca, que exercia simultaneamente a autoridade política e religiosa, pelo que a jurisprudência, tendo inspiração religiosa, era considerada sagrada³¹.

No Direito penal as sanções eram rudes e violentas³², com origem numa mitologia dominada pela guerra e a vingança.

A Península sofreu ainda a influência do Direito dos colonizadores fenícios, gregos e cartagineses que, no entanto, ao lado das suas instituições jurídicas, permitiam que os povos autóctones se regessem pelas suas normas próprias, desde que não contrariassem aquelas.

2. Ocupação romana:

Na fase da conquista (218 a.C.- 19 a.C.), os romanos deram prioridade a obter a submissão dos habitantes locais, embora nestes tenha já surgido, de forma incipiente, uma adaptação ao mundo romano.

Na fase de romanização, a convivência entre ocupantes e ocupados levou à interpenetração entre a cultura romana e a cultura peninsular.

Os peninsulares passaram a participar da civilização, instituições políticas e administrativas e Direito romanos.

A romanização jurídica ocorreu através da concessão da latinidade aos povos da península (que, assim, deixaram de ser peregrinos) e, mais tarde, da concessão da cidadania romana.

Os cidadãos romanos tinham uma capacidade jurídica plena em face do *ius civile*³³, enquanto os peregrinos, embora fossem livres e pudessem pautar-se pelos seus direitos nacionais, não gozavam da protecção jurídica do direito romano.

³⁰ Neste capítulo seguimos de perto os ensinamentos de Mário Júlio de Almeida Costa, *História do Direito Português*, Coimbra, 1989.

³¹ Cfr. Ernesto Fernandes e Aníbal Rego, *História do Direito Português, Súmula das Lições proferidas pelo Exmo. Prof. Dr. Marcello Caetano ao Curso do 1.º ano jurídico de 1940-41 na FDL*, pág. 39.

³² Por exemplo, os condenados à morte eram lançados do alto dos rochedos e os parricidas eram apedrejados.

³³ Que, no âmbito privatístico, incluía o *ius connubii* (contrair matrimónio e constituir família legítima) e o *ius commercii* (celebrar validamente negócios jurídicos de conteúdo patrimonial) e, na esfera

A sua máxima regalia era poderem reger-se pelas normas do *ius gentium*³⁴, quer nas relações entre si, quer nas relações com os cidadãos romanos.

Os latinos encontravam-se numa posição intermédia.

Entre os anos de 73 e 74 d.C., os habitantes masculinos da Península adquiriram a latinidade colonial.

Na esfera do direito público apenas possuíam o *ius suffragii* (direito de votar nos comícios romanos, quando se encontrassem em Roma à data da sua celebração) e, no que toca ao direito privado, o *ius commercii*.

A concessão da latinidade levou à substituição dos sistemas jurídicos autóctones pelo romano, já que o *ius commercii* implicou a possibilidade de aplicar o direito romano a todas as relações jurídicas de carácter patrimonial.

Assim, a Península passou a reger-se pelas normas do Direito Romano em matéria de obrigações, direitos reais e direito sucessório, podendo os seus habitantes litigar perante os tribunais romanos.

No ano de 202, Caracala generalizou a cidadania a todos os habitantes do Império.

A Justiça era administrada em público pelo Governador, que se deslocava em certas datas às principais localidades.

No actual território português tal ocorria em Pax Julia e Scallabis [Beja e Santarém]³⁵.

Na Península Ibérica acabaram por vigorar todas as fontes de direito romano de aplicação geral, mas continuaram a ser usadas fontes próprias deste território.

Aliás, a falta de juriconsultos e de órgãos judiciais que pudessem assegurar uma aplicação sistemática do direito romano em toda a sua pureza, bem como a falta de cultura jurídica dos povos, levou a que as obras do direito clássico deixassem de ser utilizadas directamente, para serem substituídas por comentários ou resumos feitos por juristas nem sempre bem preparados.

Esta simplificação e adaptação das normas às condições especiais de cada província ou cidade designou-se por direito romano vulgar³⁶ – a estrutura era menos complexa e incluía elementos autóctones.

3. Ocupação “bárbara” (séc. V a VIII):

O direito romano vulgar que regia os habitantes da Península, apesar de simplificado relativamente ao direito romano puro, era mais evoluído do que o chamado direito “bárbaro”. Assim, os germanos logo adoptaram alguns institutos e conceitos jurídicos romanos, que ou eram desconhecidos do seu sistema, ou eram mais perfeitos, o que ocorreu sobretudo no que diz respeito ao direito privado.

Mas o direito romano vulgar também foi influenciado por princípios germânicos.

Dessa fusão surgiu um novo Direito, pelo qual se regeram os povos.

publicista, o *ius suffragii* (direito de votar nos comícios), o *ius honorum* (direito de ascender às magistraturas do Estado) e o *ius militiae* (faculdade de alistamento nas legiões do exército).

³⁴ Normas de direito romano aplicáveis aos estrangeiros.

³⁵ Cfr. Ernesto Fernandes e Aníbal Rego, *ob. cit.*, págs. 59-60.

³⁶ *Ibidem*, pág. 90.

Conhecem-se três textos legais completos [o Breviário de Alarico (506), a Lei de Teudis (546) e o Código Visigótico, nas suas versões de Recesvindo (654) e Ervígio (681)] e dois incompletos [Código de Eurico (475) e Código de Leovigildo (580)].

Ao mesmo tempo vigoravam normas de direito canónico que, para além da estrutura da Igreja e dos assuntos espirituais, disciplinavam certos aspectos seculares da vida dos fiéis e mesmo questões de Estado, como a eleição e protecção do monarca, a condição dos juízes e os direitos das pessoas em face do rei.

Foram ainda elaboradas colectâneas, de influência essencialmente romana, de fórmulas destinadas à celebração de contratos e outros actos jurídicos, sendo os mais considerados designados por “Fórmulas Visigóticas”.

O Rei era o supremo juiz do reino, mas as autoridades administrativas e militares também exerciam a função judicial em nome daquele.

4. Ocupação muçulmana [séc. VIII (711) – séc. XI]:

O Direito muçulmano era de natureza confessional, ou seja, o seu conteúdo fundava-se em critérios e conceitos religiosos.

Por essa razão, era aplicável apenas aos crentes islâmicos.

As suas fontes principais eram o Alcorão (conjunto de revelações de Alá, com regras de carácter religioso, moral e jurídico) e a “Sunna” (conduta pessoal de Maomé, traduzida em actos, palavras e silêncios).

Como estas duas fontes não continham solução para todas as questões jurídicas, desenvolveram-se fontes complementares – o consenso unânime da comunidade (entendido este como a opinião comum dos teólogos e juristas de uma dada época).

A doutrina islâmica distinguia entre os pagãos (que eram obrigados a converter-se à religião de Maomé) e as “gentes do Livro” (cristãos e judeus).

Estes, desde que pagassem um imposto de capitação (“jyzia”), passando a denominar-se “moçárabes”, podiam conservar o seu credo religioso e os seus juízes próprios, e continuavam a reger-se, nas relações privadas, pelo direito que vinha da monarquia visigótica.

O direito islâmico aplicava-se apenas às relações mistas e na esfera penal.

5. Reconquista cristã:

A situação continuada de guerra e a ausência de poder centralizado não permitiram a unidade jurídica.

Apesar de o direito visigótico ter sido aplicado maioritariamente, em diversos locais existiam ordenamentos jurídicos próprios.

Era um direito essencialmente consuetudinário, tendo as decisões judiciais desempenhado um papel de grande importância na definição do seu conteúdo, quer esclarecendo as normas ditadas pelo costume, quer criando, para o caso concreto, soluções que faziam derivar da consciência colectiva.

As normas gerais emanadas dos soberanos apareceram no séc. XI (até então as disposições dos reis eram preceitos especiais que atribuíam privilégios ou isenções), sendo conhecidas principalmente através dos forais.

O processo era formalista e oral, sendo usados meios de prova como a “água quente” e o “ferro em brasa”³⁷.

Entretanto, foram influentes todos os elementos anteriormente referidos a propósito da História peninsular:

- o elemento romano (através do direito romano vulgar);
- o elemento germânico (através do Código Visigótico, que se manteve como fonte de direito);
- o elemento cristão-canónico (quer combatendo barbarismos, quer abrangendo certos aspectos jurídicos, como o matrimónio) e
- o elemento muçulmano³⁸ (embora de aspecto reduzido).

Há ainda autores que falam dos elementos hebraico e franco³⁹.

6. Direito Português:

a) As primícias da individualização:

Mantêm-se, como fontes, durante todo o séc. XII, o Código Visigótico, as leis gerais dimanadas de Cúrias ou Concílios, os forais⁴⁰ de terras portuguesas anteriores à independência, e o costume, entendido este como todas as fontes tradicionais que não tenham carácter legislativo (incluindo sentenças da cúria régia, de juízes municipais e de juízes arbitrais, e pareceres de juristas consagrados).

Entretanto, aparecem, de forma progressiva, fontes tipicamente portuguesas: leis gerais dos primeiros monarcas (ainda escassas), forais (abundantes), bem como concórdias e concordatas (acordos entre o rei e as autoridades eclesiásticas – nacionais ou com intervenção papal).

Este sistema jurídico caracterizava-se por um Direito rudimentar.

A criação jurídica, no que concerne ao direito privado, não se caracterizava por preceitos gerais, provindo sobretudo dos tabeliães que, ao elaborarem as diversas escrituras segundo a vontade concreta dos respectivos outorgantes, iam modelando os diversos negócios jurídicos.

Os tipos de contratos fundamentais eram os de exploração agrícola: a enfiteuse ou empraçamento⁴¹ e a complantação⁴².

Mais tarde, desenvolveram-se a compra e venda de rendas⁴³ e o penhor imobiliário⁴⁴.

³⁷ Cfr. Ernesto Fernandes e Aníbal Rego, *ob. cit.*, pág. 158.

³⁸ De que é exemplo “a terça”, isto é, a quota sucessória disponível.

³⁹ De que é exemplo a “posse de ano e dia”.

⁴⁰ Foral é um diploma concedido pelo rei, ou por um senhorio laico ou eclesiástico, a determinada terra, contendo normas que disciplinam as relações dos povoadores ou habitantes entre si, e destes com a entidade outorgante: liberdades, garantias, impostos, multas, imunidades, serviço militar, ónus e forma das provas judiciais, citações, arrestos e fianças... – cfr. M.J. Almeida Costa, *ob. cit.*, págs. 188-189.

⁴¹ Em que o domínio directo do terreno pertencia ao senhorio e o domínio útil ao enfiteuta, recebendo o primeiro uma pensão anual – em regra, uma parte proporcional dos frutos que o prédio produzia.

⁴² O proprietário cedia o terreno a um agricultor, para que o fertilizasse e, findo o prazo estabelecido, o prédio era dividido entre ambos.

⁴³ Cedência de um prédio em troco de uma prestação monetária anual para sempre recebida.

Os julgamentos eram feitos numa assembleia de homens livres, presidida por um magistrado designado pelo rei, mediante um processo público, oral e formalista⁴⁵.

b) A inspiração romano-canónica:

b.1 – Recepção do direito romano renascido e do direito canónico renovado (direito comum):

Escola dos Glosadores ou de Bolonha (séc. XII):

Os seus seguidores procederam ao estudo sistemático e à divulgação da obra jurídica justinianeia.

Conferiram uma nova organização ao *Corpus Iuris Civilis* e fizeram comentários interpretativos dos seus preceitos (glosas).

Progressivamente, foram aumentando a extensão e complexidade desses comentários, mas nunca se afastaram da letra originária das normas romanas – o papel do jurista não era inovar, mas apenas o de clarificar os preceitos, possibilitando a sua aplicação prática.

No séc. XIII, Acúrsio ordenou e conciliou todas as glosas anteriores, tendo também apresentado criticamente as opiniões discordantes mais credenciadas, assim surgindo a Glosa de Acúrsio, que foi aplicada nos tribunais dos países do ocidente europeu ao lado das disposições do *Corpus Iuris Civilis*.

Entre nós, constituiu fonte subsidiária de direito.

Em Portugal, a efectiva recepção do direito romano renascido apenas ocorreu durante o séc. XIII, quando a vida judiciária passou a ser protagonizada por juristas com formação universitária.

É que a justiça das comarcas, durante muito tempo, foi administrada por juízes da terra⁴⁶, de eleição popular, que (tal como os tabeliães e advogados) não tinham preparação, não sabiam interpretar e aplicar os preceitos legais e, por vezes, nem sequer os sabiam ler.

A partir do reinado de D. Dinis, foram sendo substituídos por “juízes de fora”, que não só exerciam a justiça em nome do monarca, como eram letrados e remunerados.

A bula de confirmação do Estudo Geral (a primeira universidade portuguesa), em 9 de Agosto de 1290, faz expressa menção aos graus de licenciado em direito canónico e direito civil, o que significa que os estudos jurídicos remontam à fundação da Universidade⁴⁷.

⁴⁴ Com função de garantia ou de reembolso progressivo da dívida através do desfrute do prédio.

⁴⁵ Cfr. Ernesto Fernandes e Aníbal Rego, ob. cit., págs. 192-193.

⁴⁶ Como a justiça por eles administrada era forçosamente influenciada pelas relações de vizinhança, podendo tornar-se parcial e temente aos poderosos, D. Afonso IV criou a figura dos corregedores, que andavam de terra em terra, verificando se os juízes procediam com diligência e rectidão – Ibidem, págs. 248 e 250. Podemos apreciar aqui as primeiras preocupações dos monarcas com a imparcialidade da Justiça.

⁴⁷ Pensando-se que, nessa época, era seguido o método de Bolonha, assente num discurso glosador – cfr. https://www.uc.pt/fduc/faculdade/a_nossa_historia/historia_1

Escola dos Comentadores (séc. XIV):

Surgiu face à insuficiência do método dos glosadores para actualizar o direito romano, bem como atenta a adopção e divulgação do método escolástico⁴⁸.

Partindo das glosas, dos comentários sucessivos que sobre elas foram elaborados e de outras fontes, como os costumes locais e o direito canónico, os seguidores desta Escola criaram novos institutos jurídicos e novos ramos do direito.

Desenvolveram o direito comercial e marítimo, o direito internacional privado, o direito civil, o direito penal e o direito processual.

Afastaram-se progressivamente da estrita letra dos textos justinianeus e, a partir do espírito das normas, chegaram a novas soluções.

Entre os comentadores destacou-se Bártolo, cujos comentários adquiriram prestígio generalizado e tornaram-se fonte subsidiária em vários países europeus, incluindo em Portugal.

No entanto, a dada altura, passaram a usar excessivamente o princípio da autoridade e perderam as preocupações de criação original – a interpretação considerada exacta era a que reunisse o maior consenso dos autores (opinião comum ou “*communis opinio*”).

As Ordenações Manuelinas atribuíram o alcance de fonte subsidiária à comum opinião dos doutores, sobrepondo-a à Glosa de Acúrsio e aos Comentários de Bártolo.

Direito comum:

É o “sistema normativo de fundo romano que se consolidou com os Comentadores e constituiu (...) a base da experiência jurídica europeia até finais do séc. XVIII”⁴⁹.

Num sentido amplo, abrange o sistema romanístico e os elementos canónicos, germânicos e feudais.

Ao direito comum contrapunham-se os direitos próprios – ordenamentos jurídicos dos vários Estados.

Durante os sécs. XII e XIII o direito comum sobrepôs-se às fontes com ele concorrentes.

Nos dois séculos seguintes houve um período de relativo equilíbrio e, em começos do séc. XVI, dá-se a plena independência do direito próprio, que se torna a exclusiva fonte normativa imediata.

Em Portugal o sistema romanístico só vigorava a título subsidiário.

O Direito em Portugal:

Ao longo desta época a defesa da ordem jurídica torna-se encargo exclusivo do Estado, titular único do *ius puniendi* (com fins repressivos e consequente predomínio das penas corporais sobre as pecuniárias).

⁴⁸ Por influência, sobretudo, de S. Tomás de Aquino. É um método de pensamento que concilia a fé cristã com um sistema de pensamento racional (razão aristotélica e platónica) e que coloca ênfase na dialética, ampliando o conhecimento por inferência.

⁴⁹ Cfr. Mário Júlio de Almeida Costa, ob. cit., pág. 252.

Há uma cisão entre processo civil e criminal, transformações em matéria de prova, de ónus da prova e de hierarquização do valor dos diversos meios de prova admitidos.

Surgem os tribunais superiores que, a partir de meados do séc. XIV, se dividem em Casa do Cível e Tribunal da Corte, sendo os juízes nomeados pelo rei.

– **Leis:** A partir de D. Afonso III, houve uma centralização do poder no rei, o que (em consonância com a recepção do direito romano justinianeu e com os princípios romanos, que outorgavam ao monarca poderes públicos ilimitados) secundarizou o costume como fonte de direito. Com efeito, embora os preceitos consuetudinários tenham continuado a ser aplicados, a lei passou a dominar como forma de criação de preceitos novos.

Para tanto, o rei socorria-se mesmo de juristas de formação romanística e canonística (quanto a estes, mais na disciplina da família, posse, usucapião e direito e processos criminais).

Nesta época as leis eram manuscritas e registadas na chancelaria régia (mecanismo de fiscalização da autenticidade das leis e elemento de prova do direito em vigor).

Depois eram reproduzidas através de cópias e eram publicitadas sobretudo através dos tabeliães, que as registavam nos seus livros e procediam à sua leitura pública.

A produção legislativa avulsa acabou por tornar imprescindível a sua compilação.

Nos nossos dias apenas são conhecidos o “Livro das Leis e Posturas” (fins do séc. XIV, inícios do séc. XV) e as “Ordenações de D. Duarte”, ambos de índole privada, englobando não só leis, como costumes gerais e jurisprudência do tribunal da corte.

Tendo este último pertencido à biblioteca de D. Duarte, aí consta um índice e um discurso sobre as virtudes do bom julgador, elaborados pelo próprio monarca.

– **Costume:** Os jurisconsultos passaram a considerá-lo como expressão da vontade do rei – se este não publica leis contrárias ao costume, revogando-o, é porque o aceita tacitamente.

– **Forais e foros ou costumes:** A importância dos forais mantém-se, até D. Afonso IV.

Ao seu lado, surgem os foros ou costumes, que são compilações medievais concedidas aos municípios ou organizadas por iniciativa destes, incluindo normas de direito político e administrativo, de direito privado (contratos, direitos reais, direito da família e sucessões), de direito penal e de processo, provenientes de preceitos consuetudinários, sentenças de juízes arbitrais ou concelhios, opiniões de juristas, normas elaboradas pelos próprios municípios a respeito de polícia, higiene ou economia, ou mesmo normas jurídicas inovadoras de natureza legislativa que o próprio compilador introduzia, com influência do direito romano renascido.

– **Concórdias e concordatas:** Mantiveram-se os acordos entre o clero e os sucessivos reis, face aos numerosos diferendos que iam surgindo e a que era necessário pôr termo⁵⁰.

⁵⁰ Estes diferendos diziam respeito, sobretudo, à delimitação das terras (coutos / reguengos). Pode ver-se, como exemplo, o conflito entre o rei D. Dinis e o abade do Mosteiro de Pedroso, sobre a divisão entre as terras do Mosteiro e as da Vila de Silvalde, a que foi posto fim em 6/3/1322 – cfr. Rute Matos de Lima Ramos, *Mosteiro de S. Pedro de Pedroso (Subsídios para a sua História)*, Coimbra, 1956, págs. 19-20.

– **Direito subsidiário:** Não existindo qualquer norma geral sobre o preenchimento das lacunas das fontes jurídicas portuguesas, tal actividade era deixada ao critério dos juristas e dos tribunais, que se socorriam quer do direito romano e do direito canónico, quer do direito castelhano (também com conteúdo romano-canónico).

Para facilitar esta tarefa, D. João I ordenou mesmo que se traduzissem o Código de Justiniano, a Glosa de Acúrsio e os Comentários de Bártolo.

Este monarca determinou até que se fizessem resumos interpretativos dos vários preceitos, sempre que se tornassem necessários, com o objectivo de evitar discrepâncias jurisprudenciais⁵¹.

b.2 – As Ordenações (desde meados do séc. XV, até ao séc. XVIII): Ordenações Afonsinas (1446/1447):

Surtem como resposta aos pedidos apresentados nas Cortes para que fosse coligido o direito vigente, assim se pondo termo às incertezas e confusões (prejudiciais à segurança jurídica) decorrentes da existência de muitas normas dispersas.

D. João I encarregou então o corregedor da Corte de preparar aquela obra, que apenas ficou concluída e foi publicada no reinado de D. Afonso V (embora sob a regência de D. Pedro).

Como ainda não se utilizava a imprensa, foi necessário fazer cópias manuscritas para todo o país, o que demorou bastante tempo.

Além disso, havia grandes desníveis de preparação entre os juristas (magistrados e outros) dos centros urbanos e os das localidades mais afastadas (atentas até as dificuldades de comunicação), pelo que a efectiva generalização das Ordenações ter-se-á dado para lá dos meados do século XV.

Não contêm grandes inovações, constituindo mais uma consolidação do direito precedente.

São constituídas por 5 livros, dizendo o primeiro respeito aos regimentos dos diversos cargos públicos, o segundo aos bens e privilégios da Igreja, direitos reais e sua cobrança, jurisdição dos donatários, prerrogativas da nobreza e estatuto dos judeus e mouros, o terceiro ao processo civil, processo executivo e recursos, o quarto ao direito civil substantivo (obrigações, coisas, família e sucessões) e o quinto ao direito e processo criminal. Indicam, como fontes do direito nacional, ao lado da lei, os estilos da Corte (jurisprudência uniforme e constante dos tribunais superiores), as concórdias e o costume.

Como direito subsidiário, aplicar-se-ia, sucessivamente, o direito justinianeu (a não ser que a sua observância fizesse incorrer em pecado), o direito canónico, a Glosa de Acúrsio, os Comentários de Bártolo e a submissão à resolução do rei⁵².

Ordenações Manuelinas (1521):

Mantiveram a estrutura de 5 livros e a distribuição das matérias das ordenações anteriores, embora com alterações quanto ao conteúdo.

⁵¹ Podemos já aqui detectar as primeiras preocupações de garantir a confiança e segurança na Justiça, uniformizando-se a jurisprudência e, assim, evitando-se decisões díspares.

⁵² Cfr. Ernesto Fernandes e Aníbal Rego, *ob. cit.*, págs. 269-270.

Suprimiram-se os preceitos aplicáveis a judeus e mouros (pois tinham sido expulsos do país) e incluiu-se a disciplina da interpretação vinculativa da lei, através dos assentos da Casa da Suplicação (tribunal superior do reino).

Determinou-se que, surgindo dúvidas aos desembargadores da Casa da Suplicação sobre o entendimento de algum preceito, tais dúvidas deveriam ser levadas ao regedor do mesmo tribunal.

Este convocaria os desembargadores que entendesse e, com eles, fixava a interpretação que considerasse mais adequada.

Se subsistissem dificuldades interpretativas, o regedor poderia até submeter a dúvida ao monarca.

As soluções definidas ficavam registadas no Livro dos Assentos e tinham força imperativa para futuros casos idênticos⁵³.

Atribuíram ao chanceler-mor a publicação das leis nas chancelarias da Corte e o envio dos traslados respectivos aos corregedores das comarcas.

As leis teriam eficácia após a publicação, decorridos oito dias, quanto à Corte, e decorridos três meses, quanto ao resto do País (mesmo que não publicadas nas comarcas).

Colecção das Leis Extravagantes de Duarte Nunes de Leão (1569):

Atenta a publicação de numerosos diplomas avulsos, que revogavam, alteravam ou esclareciam muitas das normas das Ordenações Manuelinas, e também que regulavam novas matérias, bem como face ao grande número de assentos, organizou-se esta colectânea, por iniciativa do Cardeal D. Henrique.

Constituiu um complemento sistematizado das Ordenações, assim permitindo a certeza e a segurança do direito.

Ordenações Filipinas (1603), confirmadas por D. João IV (1643):

Continuaram o sistema tradicional de cinco livros, sem diferenças de monta quanto ao conteúdo em relação às Ordenações anteriores, de que constituíram uma mera actualização.

Mas, pela primeira vez, surgem normas sobre a nacionalidade.

O diploma da sua aprovação declarou revogadas todas as normas legais não incluídas na compilação, exceptuadas as transcritas em livro conservado na Casa da Suplicação, as Ordenações da Fazenda e os Artigos das Sisas.

Porém, muitos outros preceitos continuaram a receber aplicação prática.

Para descentralizar os tribunais de recurso⁵⁴, Filipe I, em 1582, deslocou a Casa do Cível (anteriormente sediada em Lisboa) para o Porto, transformando-a na Casa do Porto (futura Relação do Porto).

Funcionava como tribunal de segunda e última instância para as comarcas do Norte, em matéria crime e cível, excepto, quanto a esta, se o valor da causa ultrapassasse a alçada, caso em que haveria a faculdade de interpor recurso para a Casa da Suplicação.

⁵³ Vide a nota anterior.

⁵⁴ Podemos ver aqui a preocupação do monarca com uma justiça de proximidade.

Como a Relação do Porto ficou com grande autonomia em face das comarcas do Norte, os seus desembargadores arrogaram-se o direito de proferir também assentos, exemplo que foi seguido pelas Relações criadas no Ultramar (Goa, Bahia e Rio de Janeiro), situação que se manteve até ao séc. XVIII, altura em que a Lei da Boa Razão determinou que só os assentos da Casa da Suplicação teriam eficácia interpretativa.

O conhecimento efectivo das leis variava consoante as distâncias que separavam as comarcas da Corte, pelo que, a partir de 1749, se estabeleceu que as leis apenas se tornavam obrigatórias para os territórios ultramarinos depois de publicadas nas cabeças das comarcas.

c) O Direito moderno:

c.1 – O jusnaturalismo racionalista (séc. XVIII):

Sob a influência das correntes da época, foram levadas a cabo as reformas pombalinas, em três sectores: modificações legislativas pontuais, actividade científico-prática dos juristas e ensino do Direito⁵⁵.

Assim, em 1769 surge a Lei da Boa Razão, cujo nome deriva de os seus preceitos apelarem insistentemente à *recta ratio* jusnaturalista.

Representava ela o dogma supremo da actividade interpretativa e integrativa.

Determinou que os tribunais, nas suas decisões, aplicassem apenas as leis pátrias e os assentos da Casa da Suplicação.

O costume, para ser fonte de direito, deveria ser conforme à boa razão, não contrariar a lei e ter mais de cem anos de existência.

Nos casos omissos poderia recorrer-se ao direito romano, mas só se fosse conforme à boa razão, ou seja, aos princípios do direito natural.

Por boa razão entendia o próprio legislador aquela “que consiste nos primitivos Princípios, que contêm verdades essenciais, intrínsecas e inalteráveis”.

O direito canónico foi relegado para os tribunais eclesiásticos, deixando de contar como fonte subsidiária.

Proibiu-se igualmente a aplicação em juízo das glosas de Acúrsio e das opiniões de Bártolo, bem como da *communis opinio*, porque resultavam da ignorância das normas fundamentais de direito natural e divino.

Em conformidade com as correntes doutrinárias europeias dos sécs. XVII e XVIII foram elaborados novos Estatutos da Universidade, incluindo-se na Faculdade de Leis novas matérias, como a de direito natural, de história do direito e das instituições do direito pátrio.

Adoptou-se um novo método de ensino, propondo-se fornecer aos estudantes um conspecto geral de cada disciplina, através de definições e sistematização das matérias, segundo uma linha de progressiva complexidade, tudo isto acompanhado de manuais adequados.

⁵⁵ Mário Júlio de Almeida Costa, *ob. cit.*, págs. 355 e seguintes.

Já no reinado de D. Maria I houve um projecto de reforma das Ordenações Filipinas (Novo Código), que acabou por fracassar, devido às divergências entre os partidários das ideias absolutistas e os das ideias liberais.

c.2 – O individualismo (séc. XIX):

Com a revolução liberal no nosso país (1820) inicia-se um período de triunfo dos ideais liberais económicos e políticos, adoptando-se medidas destinadas a alterar a estrutura tradicional da sociedade portuguesa, com uma nova organização administrativa e judiciária, que apenas se veio a consolidar na segunda metade do séc. XIX.

Em 1833, determinou-se a publicação das leis no “Periodico Official do Governo”, o que proporcionou uma difusão mais rápida e segura das normas legais em todo o país.

Nesta época assiste-se em toda a Europa à elaboração de Constituições escritas, produto das teorias contratualistas da sociedade⁵⁶, no sentido de se definir e garantir os direitos individuais e limitar os poderes do Estado, a par de um movimento codificador, com a intenção de inovação, realizando uma transformação jurídica que pretende ser precursora do progresso e felicidade dos povos.

Embora na raiz deste movimento tenham estado vectores jusracionalistas e iluministas, o mesmo acaba por entrar no caminho do positivismo legal, negando ao julgador qualquer função criadora.

É nesse contexto que surgem, no nosso país, os primeiros códigos: Código Comercial (1833), Código Administrativo (1836), Código Penal (1852 – cuja alteração, em 1867, aboliu a pena de morte para os crimes civis) e Código Civil (1867).

Este foi tanto mais necessário quanto as Ordenações se encontravam totalmente desactualizadas e vinham até a ser aplicadas, pela doutrina e pela jurisprudência, de forma antagónica às soluções nelas expressamente consagradas, recorrendo-se ao critério da boa razão (agora vista segundo o ideal do individualismo liberal).

De acordo com este código, de feição marcadamente individualista, as lacunas, não podendo ser resolvidas pelo texto da lei, pelo seu espírito, ou pelos casos análogos, deveriam ser decididas pelos princípios do direito natural, conforme as circunstâncias do caso.

Inicialmente, interpretou-se a menção aos princípios do direito natural como uma referência aos princípios gerais de direito, ou seja, da própria ordem jurídica vigente.

Com o declínio positivista, passou a entender-se que se tratava de confiar ao juiz a tarefa do preenchimento das lacunas, tendo em conta a solução que presumisse adoptada pelo legislador, se ele houvesse previsto o caso omissio.

Deixou de existir um direito subsidiário nos termos tradicionais, tudo se passando dentro do sistema jurídico português.

Após, vieram o Código de Processo Civil (1876), o Código de Processo Comercial (1895) e o Código de Falências (1896), todos eles com prevalência do princípio dispositivo – o processo é

⁵⁶ Cfr. Ernesto Fernandes e Aníbal Rego, *ob. cit.*, pág. 305.

um instrumento ao serviço dos particulares, que podem conduzi-lo como lhes aprouver, tendo o juiz uma atitude passiva.

Foram definitivamente extintos os forais como fontes de direito.

Por outro lado, foi reformado o ensino do direito, dando-se grande relevância ao estudo do direito pátrio.

Entendia-se também que o direito não poderia limitar-se à simples análise e interpretação de textos, mas que encontrava o seu adequado complemento nos estudos respeitantes à vida do homem em sociedade (v.g., sociologia geral, estudo sociológico do crime, história do direito).

Ainda no séc. XIX acentuam-se as preocupações, vertidas em legislação, de garantia da confiança dos cidadãos na justiça.

Assim, no reinado de D. Maria II, em 8/2, 5/3 e 16/4/1844, ordenou-se, de forma terminante, que os Juizes de Direito residissem efectivamente nos lugares onde exerciam funções, não lhes sendo pago o respectivo ordenado se não cumprissem aquela regra⁵⁷.

No mesmo reinado, em 13/7/1846, constando que alguns juizes de direito demoravam extraordinariamente a prolação de decisão nos processos conclusos, com grave prejuízo para os interessados a quem deviam pronta justiça, ordenou-se que fossem elaborados e remetidos mapas trimestrais, onde constassem os processos que haviam ficado com conclusão pendente, a fim de serem por isso responsabilizados^{58 59}.

d) O direito contemporâneo ou social (sécs. XX-XXI):

A evolução científica, tecnológica e industrial, ocorrida a uma velocidade estonteante, e o aparecimento da sociedade de massas deram origem a realidades que reclamam a intervenção do Direito e da Justiça.

A legislação do Estado torna-se então intervencionista, no sentido de impedir as perversões resultantes da autonomia da vontade anteriormente exercida sem limites.

Surge, pois, uma tendência social do direito – a par das instituições e dos ramos clássicos do direito, há novos e vastos campos, enformados pelo objectivo de obtenção de uma justiça material (v.g., no âmbito das relações de trabalho, direito económico e industrial, arrendamento, direito do consumo...), tudo em conformidade com diversas tendências solidaristas que subordinam os interesses individuais aos colectivos (consecução do bem individual através da sua coordenação com os interesses gerais da comunidade).

“Os cultores do direito não devem propor-se a mera explicação teórica das soluções consagradas na lei, com vista a uma compreensão sistemático-formal do ordenamento jurídico”, antes lhes incumbindo, “como tarefa principal, a indagação dos motivos práticos das soluções da lei, dos interesses materiais ou ideais e finalidades que as determinaram”, dos “princípios ou critérios valorativos em que as formulações legislativas se baseiam e que são

⁵⁷ Texto integral disponível em <http://legislacaoegia.parlamento.pt/V/1/22/76/p77>.

⁵⁸ Texto integral disponível em <http://legislacaoegia.parlamento.pt/V/1/23/105/p118> e <http://legislacaoegia.parlamento.pt/V/1/23/105/p119>.

⁵⁹ Vemos aqui as primícias do moderno modelo de gestão dos tribunais.

imanentes ao ordenamento jurídico”⁶⁰ – só através da ponderação das especificidades de cada problema jurídico concreto se obtém uma solução ajustada.

IV - A confiança na Justiça em Portugal – perspectivas de futuro:

Analisada a evolução do conceito de Justiça, ao longo do tempo, no mundo e, em particular, a sua concretização em Portugal, vejamos de que forma podemos contribuir para garantir que os cidadãos – excluída que está a justiça privada, a não ser em casos excepcionais (cfr. artigos 1.º do Código de Processo Civil e 336.º, 337.º e 339.º do Código Civil) – confiem em que os tribunais reintegrarão, em conformidade com aquele conceito, na sua visão actual, a ordem violada.

Os tribunais administram a justiça em nome do povo, pelo que a legitimidade dos seus titulares tem de se fundar na vinculação às leis e no respeito dos deveres estatutários do cargo⁶¹ (artigos 6.º-C e seguintes, do EMJ).

Deste modo, a função do juiz impõe-lhe o respeito das leis, a consideração do interesse geral (de todo o povo)⁶² e, quando tenha de dirimir interesses conflitantes, a prolação de uma decisão imparcial e justa, descomprometida e isenta.

A preocupação de garantir a confiança na Justiça é premente nos nossos dias, até porque as modernas democracias implicam o escrutínio de todos os poderes, incluindo o judicial.

Essa confiança (englobando não só os tribunais, como o próprio legislador) encontra-se mesmo elevada a princípio constitucional, como a jurisprudência do Tribunal Constitucional vem extraíndo do artigo 2.º da CRP⁶³.

Isto posto, e atendendo a que definimos que a Justiça, na nossa época, implica a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, plasmados nos artigos 12.º e seguintes, da Constituição da República Portuguesa (e em instrumentos internacionais concernentes aos Direitos do Homem)⁶⁴, há que dizer, em primeiro lugar, que apesar de o Direito depender da força para se impor, já exclui a violência⁶⁵.

Ou seja, apesar de ser lícito o uso da força para fazer respeitar o Direito, tal terá de ocorrer apenas quando seja absolutamente necessário e nessa estrita medida.

Caso contrário, o Direito negar-se-á a si próprio, ou seja, negará os valores da Justiça e, com isso, perder-se-á a confiança dos cidadãos^{66 67}.

⁶⁰ Cfr. Mário Júlio de Almeida Costa, ob. cit., pág. 451.

⁶¹ Cfr. J. Baptista Machado, ob. cit., págs. 139 e seguintes.

⁶² Vide o pensamento de Locke, que resumimos anteriormente – acima das leis votadas por maioria está o poder soberano do povo.

⁶³ Cfr., entre outros, o Ac. TC nº474/2013 de 29/8/2013, disponível em:

<http://www.tribunalconstitucional.pt>.

⁶⁴ Entre os quais avulta o princípio da igualdade que, como vimos supra, já era defendido pelos sofistas e pelos estóicos (os homens são todos iguais por natureza).

⁶⁵ Cfr. J. Baptista Machado, ob. cit., pág. 36-37.

⁶⁶ Nesse sentido, parece-nos, por exemplo, de restringir o mais possível o recurso à detenção de testemunhas para comparência em audiência.

⁶⁷ Vide o pensamento de S. Tomás de Aquino, que resumimos anteriormente – é necessário encontrar um equilíbrio entre justiça e segurança.

Além disso, para que a decisão a proferir seja isenta e imparcial, é condição impreterível que sejam respeitadas as respectivas garantias previstas no artigo 216.º da CRP, com rigorosa fiscalização do cumprimento do regime dos impedimentos e incompatibilidades⁶⁸ (artigos 7.º e 8.º-A do EMJ)⁶⁹.

De grande relevância, neste campo, será a futura entrada em vigor do Código de Conduta, cujo projecto foi já aprovado pelo CSM na sessão do Plenário de 23/6/2020⁷⁰, contendo princípios éticos (independência, imparcialidade, integridade, urbanidade, humanismo, diligência e reserva – aliás em linha com o Compromisso Ético dos Juízes Portugueses⁷¹) e obrigações declarativas [assim concretizando as regras a esse propósito plasmadas no EMJ⁷²].

Os juízes, sendo o garante último dos direitos dos cidadãos, têm um especial dever de pautarem a sua conduta de acordo com a lei, cuja violação por magistrados é particularmente grave, até porque afecta a credibilidade de todos quantos trabalham diariamente nos tribunais.

Idealmente, será o juiz, caso ocorra qualquer circunstância susceptível de, perante a comunidade, beliscar a sua isenção, o primeiro a impedir que tal ocorra, suscitando o pertinente pedido de escusa.

A Justiça, como sabemos, tal como Pompeia, tem de Ser e Parecer séria.

São muito interessantes, a este propósito, as palavras de Marcus Abraham⁷³, no seu texto “O juiz do século XXI”⁷⁴, que, com a devida vénia, nos permitimos transcrever:

“Apesar dos avanços que a tecnologia impõe à dinâmica processual moderna, a essência e o comportamento do juiz não devem mudar. Deve continuar a julgar com imparcialidade e de acordo com as provas dos autos, na busca da justiça e da legalidade, sem sucumbir aos apelos das manifestações populares ou dos holofotes da imprensa e das mídias sociais. O comportamento de um único magistrado personifica a imagem de todo o Poder Judiciário e pode atingir a reputação de toda a instituição. Por isso, o juiz, assim como um ministro religioso, ao ingressar na magistratura, abre mão de certa liberdade da sua vida privada em prol de seu ofício, adotando uma postura

⁶⁸ Neste campo, pode ver-se ainda, com interesse, a Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção sobre o Conflito de interesses no sector público, de 8/1/2020, disponível em:

http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes_cpc.html.

⁶⁹ No moderno Estado de Direito democrático seria impensável, por exemplo, que um juiz pudesse manter uma vida política activa, como aconteceu no passado longínquo de apenas 200 anos, em que o Sinédrio e a subsequente Revolução Liberal de 24 de Agosto de 1820 foram liderados por um Desembargador da Relação do Porto, Manuel Fernandes Tomás (tendo feito parte dos mesmos movimentos o advogado desta Relação – e autor do primeiro Código Comercial Português –, José Ferreira Borges).

⁷⁰ Disponível em <https://www.csm.org.pt/2020/07/07/codigo-de-conduta/>.

⁷¹ Aprovado no 8.º Congresso dos Juízes Portugueses e disponível em:

<http://www.asjp.pt/2010/04/28/compromisso-etico-dos-juizes-portugueses/>.

⁷² *Maxime* nos artigos 6.º-C e 7.º-B a 7.º-E do EMJ.

⁷³ Desembargador Federal no TRF-2, com sede no Rio de Janeiro, Brasil.

⁷⁴ Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/opiniao/o-juiz-do-seculo-xxi-24661878?fbclid=IwAR3fEyQnvXxYM9vQNfdS77liXFEZyOMWLSStPU4j6f9xJ79kxwPjZHyTN0sY>.

mais cautelosa do que a comumente exigida. Não à toa, além das vedações constitucionais, o Código de Ética da Magistratura determina ao juiz uma conduta pautada por prudência, dignidade, honra e decoro.”

Por outro lado, têm de estar totalmente garantidas, ao julgador, as condições para decidir com independência (artigos 216.º da CRP e 4.º do EMJ).

O que vale por dizer que o exercício dos poderes do juiz presidente – designadamente, a nível de gestão e, sobretudo, ao propor ao CSM a reafecção de magistrados e a afectação de processos [artigo 94.º, n.º 4, alínea f), da LOSJ] – não pode nunca contender com a função do juiz do processo de julgar exclusivamente de acordo com a Constituição e a Lei.

O juiz presidente terá de manter a sua actuação na esfera estritamente administrativa e de garantir, em qualquer caso, a aleatoriedade da afectação dos processos.

Será, seguramente, muito relevante para a garantia da independência dos juízes o Regulamento dos critérios de reafecção de juízes, afectação de processos e acumulação de funções, ainda em projecto, onde se prevê que as medidas serão propostas e determinadas em função de critérios gerais e abstractos, previamente publicitados (cfr. artigos 5.º e 8.º do projecto).

O mesmo se diga quanto ao Regulamento das Situações de Alteração, Redução ou Suspensão da Distribuição de Processos, também ainda em projecto, onde se prevê que as medidas tomadas deverão garantir sempre a aleatoriedade no resultado e a igualdade na distribuição do serviço, assegurando a salvaguarda dos princípios do juiz natural, da legalidade, da independência e da imparcialidade dos tribunais (cfr. artigo 4.º do projecto)⁷⁵.

Diga-se, ainda, que, se é desejável que os destinatários das normas possam, antes de agir, conhecer com uma precisão suficiente o sentido das mesmas [no que desempenham um papel importante os acórdãos para uniformização de jurisprudência⁷⁶], também é certo que muitas vezes as leis são susceptíveis de diversas interpretações, ainda mais no caso de conterem conceitos indeterminados (carecidos de preenchimento valorativo) ou cláusulas gerais (por contraposição a uma regulamentação tipificada).

O tribunal, enquanto aplicador, terá de efectuar a adaptação dessas normas à complexidade da matéria a regular ou às particularidades do caso^{77 78}.

Posto que vinculado à legalidade, terá não só de captar as normas que hão-de reger a matéria, como de as interpretar e de as adequar às circunstâncias concretas⁷⁹ e, assim, mediante um papel activo, efectuar a justa composição do litígio.

Porém, há uma maior possibilidade de, para situações semelhantes, juízes diferentes adoptarem soluções diferentes – o que (até pela grande visibilidade que, actualmente, têm as

⁷⁵ Ambos os projectos estão disponíveis em <https://www.csm.org.pt>.

⁷⁶ Com uma importância reconhecida já, como vimos, nos reinados de D. Manuel I, Filipe I e D. José (e até com reminiscências no reinado de D. João I).

⁷⁷ Cfr. J. Baptista Machado, ob. cit., pág. 114.

⁷⁸ Vide o pensamento de Platão, que resumimos anteriormente – as leis, sendo gerais e abstractas, podem carecer de correcção, mediante a equidade.

⁷⁹ Cfr. Octávio Dias Garcia, *A função de julgar*, in C.J., ano IV, 1979, T. III, págs. 759 e seguintes.

decisões judiciais na comunidade) poderá fomentar fenómenos de descrença na actividade judicial.

Nesse sentido, é desejável que o juiz tenha em consideração quer as concretizações que a doutrina tenha vindo a efectuar dos conceitos legais, quer a jurisprudência existente a respeito.

Não se trata de apagar a subjectividade que é inerente a todos nós, sendo, aliás, a diversidade a maior riqueza do ser humano. Trata-se, sim, de evitar a existência de injustiças relativas. Nesse sentido releva, por exemplo, quanto à tramitação processual, a concertação de soluções entre os diversos juizes da comarca, sob a égide do juiz presidente – cfr. artigo 94.º, n.º 4, alínea d), da LOSJ e Deliberação do CSM de 14/7/2015^{80 81}.

De resto, a maior machadada na confiança do cidadão na Justiça não serão as diferentes decisões dadas por juizes diferentes para casos semelhantes, mas sim diferentes decisões dadas pelo mesmo juiz para casos semelhantes.

Essa, sim, é uma situação que tem de ser evitada a todo o custo.

Claro que um juiz poderá, eventualmente, perfilhar determinado entendimento da lei e, mais tarde, adoptar um outro, por se ter convencido, após melhor estudo ou reflexão, de que este é o mais adequado.

Mas, em tal caso, deverá dizê-lo expressamente nos fundamentos da sua decisão, explicando os motivos dessa alteração, para que o povo, em nome de quem administra a justiça, possa entender – e confiar – que a decisão não se deveu a aleatoriedade, falta de preparação, ou parcialidade, mas sim à reflexão juridicamente fundamentada, orientada para a melhor obtenção da justiça do caso concreto.

Missão dos tribunais será também – dado que todas as decisões [que não sejam de mero expediente] têm de ser fundamentadas (artigo 205.º da CRP) – garantir a confiança dos cidadãos mediante uma fundamentação que convença pela argumentação (não arbitrária, mas racional).

“A legitimidade da jurisdição é dada pelos pressupostos de justificação racional da obtenção judicial do direito (...) No seu esforço por encontrar a solução justa da controvérsia jurídica, o juiz deve procurar a aceitabilidade da sua decisão por parte dos que participam no processo de argumentação jurídica. Deve orientar-se por um possível consenso em torno das razões da sua decisão. Este consenso não é, ou não é apenas, circunscrito aos participantes directos no processo judicial, mas abrange todos os que podem participar teoricamente no processo de argumentação jurídica, quer seja toda a gente, quer sejam todos os que vivem uma mesma

⁸⁰ Disponível em:

<https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2017/06/extracto-ponto-3.3.11-de-14.07.2015.pdf>

⁸¹ A propósito das vantagens da gestão do juiz presidente e da concertação de soluções entre todos, pode ver-se o estudo de Luís Miguel Vaz da Fonseca Martins, *As competências do juiz presidente dos tribunais de comarca na actual organização judiciária, especialmente de gestão processual*, disponível em <http://www.verbojuridico.net>.

forma de vida. Assim, pois, a aceitabilidade da decisão por parte da sociedade é o que guia o juiz na sua busca do direito”⁸².

Para que essa aceitação ocorra terá de levar-se em consideração que, embora o discurso jurídico adopte uma linguagem específica, rigorosa, técnica e formalista, no caso da jurisprudência não se trata de uma linguagem científica destinada a elaborar ou transmitir conhecimentos, mas de uma linguagem comunicativo-aplicativa, com incidência directa sobre a interacção humana e sobre o significado das condutas humanas⁸³.

Deste modo, para ser legítima e gerar consenso, a decisão, acompanhada da sua fundamentação, tem de ser comunicada de forma a ser percebida pela comunidade a que se dirige, em suma, tem de convencer.

A linguagem, embora juridicamente rigorosa, terá de ser simples, adequada e urbana⁸⁴, permitindo a compreensão e consequente legitimação da decisão pelo cidadão.

“A decisão é legítima quando, por assentar no peso relativo das proposições que a integram, compartilhe da justeza do sistema em que se inclui. A expressão técnico-jurídica dessa legitimidade assenta na justificação da decisão e na possibilidade do seu controlo, patente no dever de fundamentar as sentenças e na faculdade de recurso. A decisão dotada de legitimidade gera o consenso nos destinatários, factor importante da sua eficácia”⁸⁵.

Note-se que, como refere Manuel Tomé Soares Gomes⁸⁶, nem o facto de a parte se achar assistida por advogado enfraquece a exigência de compreensibilidade da linguagem, pois se ao advogado cabem funções de aconselhamento e direcção técnico-jurídica e de construção de uma estratégia, ao representado não pode ser retirado o direito de perceber o andamento da lide, de poder tomar decisões informadas sobre os seus interesses e de controlar o modo como estes estão a ser defendidos.

Muito importante para que a decisão seja compreendida e aceite [e, em consequência, legitimada] pela comunidade será também a forma como é difundida pela Comunicação Social. Com efeito, se é certo que a grande maioria dos cidadãos não tem, durante toda a sua vida, contacto directo com os tribunais, é também claro que na actual sociedade da informação, do digital e da comunicação em massa, todos têm a possibilidade de aceder – com a mediação da comunicação social – às decisões judiciais e de avaliar a sua legitimidade.

⁸² Cfr. Modesto Saavedra López, *A legitimidade judicial na crise do império da lei*, in *Revista do Ministério Público*, ano 15.º, n.º 57, Janeiro-Março 1994, págs. 11 e seguintes..

⁸³ Cfr. J. Baptista Machado, ob. cit., pág. 373.

⁸⁴ Já D. Maria II demonstrava preocupações quanto a este aspecto, tendo feito publicar, em 3/2/1852, uma Portaria, determinando que os juizes devem evitar, ao dirigirem-se aos magistrados do Ministério Público, expressões que signifiquem superioridade, inspecção ou censura – texto completo disponível em <http://legislacaoregia.parlamento.pt/V/1/27/5/p40>.

⁸⁵ Cfr. António Menezes Cordeiro, *Tendências actuais da interpretação da lei: do juiz-autómato aos modelos de decisão jurídica*, in *Revista Jurídica*, AAFDL, n.º 9 e 10, Jan./Jun. 1987, pág. 13; no mesmo sentido, pode ver-se João de Matos Antunes Varela, *O Direito de Acção e a sua natureza jurídica*, in *RLJ*, ano 125, n.º 3829 e 3830, págs. 106-107.

⁸⁶ *Decisões judiciais: simplificar a escrita, comunicar melhor, ganhar eficácia*, in *Comunicar a Justiça – Retórica e Argumentação*, e-book CEJ, Novembro de 2013.

Para que as notícias sejam transmitidas com a necessária objectividade e fiabilidade importa, pois, que os tribunais comuniquem adequadamente (sabendo que os jornalistas não têm, em princípio, formação jurídica), no que pode ter um papel fundamental o juiz presidente que, enquanto representante do tribunal [artigo 94.º, n.º 2, alínea a), da LOSJ], poderá efectuar a mediação entre o juiz do processo e os meios de comunicação social.⁸⁷

É ainda essencial levar em consideração que o juiz não é um puro aplicador do direito aos factos.

Em primeiro lugar, cabe-lhe – de acordo com as provas produzidas – efectuar o julgamento de facto.

Para tanto, terá de apreciar um sem número de matérias que se lhe apresentarão ao longo do tempo e que vão desde as relações humanas, à construção civil, à mecânica, à medicina, à psicologia, à economia, à informática, à contabilidade, aos mercados, às questões ambientais. Claro que, nessa tarefa, poderá ser auxiliado por peritos, ou por assessores técnicos.

No entanto, será ao juiz que caberá a decisão.

E caber-lhe-á, ainda, aplicar o Direito aos factos que tiver considerado provados.

Para que o possa fazer – quer quanto ao julgamento de facto, quer quanto ao julgamento de direito –, o juiz terá de conhecer a realidade social, familiar, cultural, económica e laboral da comunidade em que exerce funções.

Terá de sair do tribunal e misturar-se com a população, sentir o seu pulsar – andar de transportes públicos, ir ao supermercado, visitar os museus e os monumentos, assistir a conferências, conhecer a História da localidade, ler, assistir a filmes, ir ao teatro, assistir a concertos, sair com a família e amigos, em suma, viver^{88 89}.

Ninguém será bom juiz se se limitar a soluções juridicamente bem construídas, mas desfasadas da realidade e da sociedade a que se dirigem – designadamente, se as soluções obtidas ferirem o sentido geral de justiça da comunidade⁹⁰.

“Do julgador depende, com efeito, e sem que a lei mais perfeita o possa substituir, a direcção proficiente do processo e a mais inteligente interpretação das disposições legais, vertendo para a realidade jurídica uma realidade social e humana (...) O juiz é o intérprete de uma civilização. Isto implica que esteja particularmente atento à mudança dos valores

⁸⁷ Este tema teria, porém, dada a sua complexidade e extensão, de ser tratado num trabalho autónomo, pelo que sobre ele não nos debruçaremos em pormenor.

⁸⁸ Nesse sentido, saúdam-se particularmente as iniciativas culturais do Exmo. Senhor Presidente do Tribunal da Relação do Porto, que podem consultar-se em <http://www.trp.pt>, tais como: Ciclos de conferências “A Relação com a cidade”, Encontros “Justiça em poesia e música”, ou celebração do dia internacional da mulher, sob o tema “Mulher Universal”.

⁸⁹ Muito interessante, neste aspecto, a entrevista dada por Pascual Ortuño Muñoz, magistrado da Audiencia de Barcelona, referindo, a propósito da formação de magistrados: “La reforma del plan de estudios que propicié incluyó una semana en los servicios sociales, acompañando a los trabajadores en el servicio de atención a la mujer maltratada, emigrantes, a la policía nocturna, para que vieran que el mundo era algo más que los textos legales” – cfr.

<https://www.lavanguardia.com/lacontra/20181126/453158450578/un-juez-debe-ser-humilde-y-saber-escuchar.html>.

⁹⁰ Vide o pensamento de Kant, que resumimos supra – julgar não é apenas subsumir factos a regras, sendo necessário e essencial possuir bom senso. Aliás, já muito antes, em Portugal, D. Duarte se preocupava, como vimos, com as virtudes do bom julgador.

comummente aceites e que se guarde de fazer prevalecer sobre estes as suas concepções pessoais⁹¹”.

Ora, para que o juiz possa alargar o seu leque de conhecimentos (quer mediante acções de formação⁹², quer através de actividades gerais de carácter não jurídico) e, bem assim, para que possa ponderar adequadamente o sentido e as consequências da sua decisão, é necessário que tenha tempo.

Não falamos, é claro, de um tempo ilimitado (já que isso conflituaria com o direito de acesso aos tribunais⁹³), mas sim de um tempo suficiente para reflexão e estudo do caso que lhe é apresentado, do tempo necessário para que possa decidir sem pressões.

A decisão quer-se rápida, mas não precipitada, quer-se expedita, mas não meramente formal – não interessa à comunidade uma decisão muito célere, mas que não dirima efectiva e definitivamente o conflito.

E isso só se consegue mediante a limitação da carga processual atribuída a cada juiz.

“Afogar o juiz em processos é uma maneira de o tornar dependente, reduzindo-o ao papel de subalterno imitador. A criatividade exige um mínimo de tempo de reflexão”⁹⁴.

Neste aspecto afloram os já supra referidos poderes do juiz presidente da comarca de gestão processual.

Além disso, será necessário garantir ao julgador condições de trabalho para que possa desenvolver a sua actividade – instalações dignas, acesso a bases de dados informáticas (nomeadamente, de legislação e jurisprudência), um sistema informático adaptado às necessidades do dia-a-dia (que permita, pelo menos, folhear um processo electrónico com a mesma rapidez com que se folheia um processo físico...) e funcionários especializados e devidamente formados⁹⁵.

Também aqui afloram os poderes do juiz presidente – cfr. artigo 94.º n.º 2 d) da LOSJ.

Entendemos ainda que seria desejável uma maior participação dos cidadãos na Justiça, o que permitiria melhor ajustar a sua aproximação.

⁹¹ Cfr. Eduardo Arala Chaves, *A deontologia dos Juízes*, in *C.J.*, ano III, 1978, Tomo I, págs. 5 e seguintes.

⁹² Quanto a este aspecto, pode ler-se, com grande interesse, tratando o assunto de forma exaustiva [numa perspectiva de formação “em processo”, necessariamente dinâmico], José Mouraz Lopes, *Formação de Juízes para o Século XXI. Formar para decidir. Formar para garantir*, in *Julgar*, n.º 4, 2008, págs. 133 e seguintes.

⁹³ Previsto no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa, o qual compreende, desde logo, um direito a prazos razoáveis de acção ou de recurso, concretizando-se também através do direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas – cfr. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed. revista, Coimbra, 1993, em anotação ao artigo 20.º –, aliás em consonância com o artigo 6.º da CEDH.

⁹⁴ Cfr. José Maria Rodrigues da Silva, *O Juiz e o Tribunal*, Comunicação ao 5.º Congresso da Magistratura Judicial Portuguesa, 1984.

⁹⁵ Idealmente, o juiz deveria mesmo poder escolher a equipa com quem trabalha.

Nesse sentido, deveria investir-se, quer na formação de todos os jovens^{96 97}, no ensino secundário e/ou universitário, quer numa maior intervenção do tribunal de júri e de juízes sociais (o que permite trazer aos juízes de formação e de profissão a perspectiva de cidadãos comuns, obtendo-se uma justiça porventura mais rica e mais próxima do sentir social), quer ainda dando uma maior relevância ao papel dos cidadãos no Conselho Consultivo da Comarca (artigos 109.º e 110.º da LOSJ).

Por outro lado, embora a administração da justiça caiba ao juiz, este não age de forma isolada – a aplicação do direito é uma obra colectiva em que participam todos os que intervêm no processo, desde os juristas (advogados, solicitadores, agentes de execução e magistrados do Ministério Público), às partes, aos funcionários judiciais, aos peritos e às testemunhas.

Torna-se, assim, necessária e essencial uma colaboração entre todos, para o que é fundamental o papel do juiz presidente, atentos os poderes que lhe são conferidos pelo artigo 94.º, n.º 2, alínea c) e n.º 4, alínea b), da LOSJ.

Para garantir a confiança dos cidadãos na Justiça é ainda necessário que aos utentes dos tribunais sejam dadas as melhores condições possíveis quando a eles se dirigem – que as convocatórias sejam enviadas atempadamente e em linguagem clara, que seja rigorosamente cumprido o horário das diligências (tendo, para tanto, de ser sensibilizados todos os intervenientes), que o edifício tenha condições de conforto para os tempos de espera, que os diversos serviços se encontrem devidamente sinalizados, que não existam quaisquer barreiras ao acesso de portadores de incapacidade física, que as reclamações e sugestões sejam apreciadas com celeridade, que os telefonemas sejam atendidos rapidamente, que as mensagens de correio electrónico tenham tratamento pronto e eficaz, e que a comunicação seja feita de modo simples e acessível.

Neste aspecto é extremamente relevante o atendimento ao público, que terá de ser organizado de modo a que o utente veja efectivamente resolvida a questão que o levou a dirigir-se ao tribunal, com o menor dispêndio de tempo possível⁹⁸, permitindo-se a prestação de um serviço público de qualidade.

No fundo, há essencialmente que cumprir as disposições do DL n.º 135/99, de 22-4 (em especial, os respectivos artigos 1.º a 3.º, 7.º, 10.º e 16.º), que, a pretexto da modernização da actividade administrativa, estabelece para os serviços da administração pública regras de

⁹⁶ Na Comarca do Porto fazem-se já visitas guiadas de estudantes ao Palácio da Justiça, que incluem assistência a uma audiência final, com explicação do caso judicial e das formalidades seguidas.

⁹⁷ Parece-nos, a este propósito, extremamente interessante a proposta do Exmo. Senhor Presidente do Tribunal Judicial da Comarca de Évora [Exmo. Senhor Juiz-Desembargador Edgar Correia Valente], na sua comunicação “Que Contributo dos Órgãos de Gestão das Comarcas para o Reforço da Confiança na Justiça?”, disponível em https://educast.fccn.pt/vod/clips/_iuoc1y5mn/_desktop.mp4?locale=pt, de instituição de um “Dia Nacional do Julgamento”, no qual todas as 23 Comarcas participassem, com realização simultânea de uma simulação de julgamento protagonizada por alunos das diversas escolas, elaborando-se uma “acusação” e uma “contestação” comuns a todas, que permitisse a abordagem / discussão de temas transversais à comunidade escolar e também de âmbito nacional, como a violência no namoro, a utilização abusiva das redes sociais, a corrupção, etc...”. Ainda na mesma comunicação, é também muito interessante a proposta de realização, em cada Comarca, de sessões de formação básica sobre tribunais, em colaboração com Universidades, Câmaras Municipais e Comunicação Social.

⁹⁸ No que foi extremamente importante a criação do Balcão Mais.

acolhimento e atendimento dos cidadãos orientadas pelos princípios da qualidade dos serviços, da protecção da confiança e de uma comunicação eficaz e transparente, apostando ainda na formação específica na área das relações humanas e das competências do serviço por parte de todos quantos exerçam funções ligadas ao acolhimento.

De extrema relevância será, também, o desenvolvimento e melhoramento das ferramentas informáticas que permitem a todos os utentes da justiça a consulta electrónica – portanto, sem necessidade de deslocações – de processos, certidões, vendas executivas, lista pública de execuções e outros.

Também nesse campo, há que aperfeiçoar e inserir mais conteúdos nas páginas informáticas das Comarcas, abrindo-as, eventualmente (mas com os devidos cuidados), à participação dos cidadãos.

Diga-se, também, que muito contribuirá para a aproximação da Justiça ao cidadão a organização de acções solidárias, como ocorreu, por exemplo, por parte do CSM, com a “Iniciativa Covid”, consistente na angariação de fundos com o objectivo apoiar instituições que auxiliam pessoas desprotegidas socialmente e carenciadas de meios, designadamente as que acolhem crianças e idosos, bem como as que apoiam sem-abrigo, abrangendo todo o território nacional⁹⁹.

Tais iniciativas podem, seguramente, ser também tomadas ao nível da Comarca.

Finalmente, e como em tudo na vida, os tribunais têm de tratar as situações cuja apreciação e decisão lhes é submetida como problemas de pessoas e não como números – o desafio que se nos apresenta (e deverá ser considerado na fixação dos objectivos da Comarca) não é a obtenção de um sucesso puramente estatístico¹⁰⁰, mas sim, cada vez mais, encontrar o equilíbrio entre celeridade e qualidade, com a certeza de que o mais importante é resolver, de modo justo, eficaz e definitivo, os problemas dos cidadãos.

No fundo, o segredo sempre esteve, está e estará em sabermos colocar-nos no lugar do outro.

⁹⁹ Cfr. <https://www.csm.org.pt/2020/05/19/iniciativa-covid-2/>.

¹⁰⁰ Sobretudo se se tratar de processos que constam artificialmente da estatística como findos quando, na realidade, o direito da parte não obteve ainda satisfação – caso, por exemplo, das execuções com penhora de vencimento, que são consideradas findas imediatamente após o termo do prazo da oposição, sem que tenha ainda sido obtido o pagamento integral [cfr. artigos 779.º n.º 4 b) e 849.º n.º 1 d), do Código de Processo Civil].

BIBLIOGRAFIA

Abraham, M. O juiz do século XXI. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/opiniao/o-juiz-do-seculo-xxi-24661878?fbclid=IwAR3fEyQnvXxYM9vQNfdS77IiXFEZyOMWLStPU4j6f9xJ79kxwPjZHyTN0sY>

Cabral, R. (P.e). Lei Natural. Logos Enciclopédia Luso-Brasileira de Filosofia. (Vol. III).

Canotilho, J.J.G., & Moreira, V. (1993). Constituição da República Portuguesa Anotada. (3.ª ed. revista). Coimbra.

Chaves, E. A. (1978). A deontologia dos Juízes. In, C.J. (ano III, Tomo I).

Cordeiro, A. M. (1987). Tendências actuais da interpretação da lei: do juiz-autómato aos modelos de decisão jurídica. Revista Jurídica. (n.º 9 e 10, Jan./Jun.). AAFDL.

Correa, J. B. Santo Agostinho: A Justiça e o dar a cada um o que é seu. Disponível em:

<http://www.home.unicruz.edu.br>

Costa, M. J. A. (1989). História do Direito Português. Coimbra. Fassò, G. Storia della filosofia del diritto.

Fernandes, E., & Rego, A. História do Direito Português, Súmula das Lições proferidas pelo Exmo. Prof. Doutor Marcello Caetano ao Curso do 1.º ano jurídico de 1940-41 na FDL.

Garcia, O. D. (1979). A função de julgar. In, C.J. (ano IV, T. III).

Kant, I. Crítica da Razão Pura. Edição da Fundação Calouste Gulbenkian. Legislação régia. Disponível em: <http://legislacaoregia.parlamento.pt/V/1/22/76/p77>

Lopes, J. M. (2008). Formação de Juízes para o Século XXI. Formar para decidir. Formar para garantir. In, Julgar. (n.º 4).

López, M. S. (1994). A legitimidade judicial na crise do império da lei. Revista do Ministério Público. (ano 15.º, n.º 57, Janeiro-Março).

Machado, J. B. (1983). Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador. Coimbra. Martínez, P. S. Textos para Filosofia do Direito.

Martins, L. M. V. F. As competências do juiz presidente dos tribunais de comarca na actual organização judiciária, especialmente de gestão processual. Disponível em:

<http://www.verbojuridico.net>.

Moncada, L. C. Direito. In, Enciclopédia Verbo.

Muñoz, P. O. Disponível em:

<https://www.lavanguardia.com/lacontra/20181126/453158450578/un-juez-debe-ser-humilde-y-saber-escuchar.html>

Nedel, J. (1993). Tomás de Aquino e o Direito Natural. Cultura e Fé. (n.º 62, Julho-Setembro).

Ramos, R. M. L. (1956), Mosteiro de S. Pedro de Pedroso (Subsídios para a sua História). Coimbra. Reale, M. Filosofia do Direito. Enciclopédia Pólis, I. (19.ª ed.). Editora Saraiva.

Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção sobre o Conflito de interesses no sector público, de 8/1/2020. Disponível em:

http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes_cpc.html.

Santos, W. M. A Justiça – O problema da Justiça – O que significa propriamente a Justiça. Disponível em: <http://www.abda.com.br>.

Serra, A. T. História da Filosofia do Direito e do Estado. (H. B. Ruas, Trad.).

Silva, J. M. R. O Juiz e o Tribunal. Comunicação ao 5.º Congresso da Magistratura Judicial Portuguesa.

Streck, L. Dicionário de hermenêutica: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito. Letramento.

Universidade de Coimbra. Disponível em:

https://www.uc.pt/fduc/faculdade/a_nossa_historia/historia_1

Vaizey, J. A Educação no Mundo Moderno. Editorial Inova.

Valente, E. C. Que Contributo dos Órgãos de Gestão das Comarcas para o Reforço da Confiança na Justiça?. Disponível em:

<https://educast.fccn.pt/vod/clips/iuoc1y5mn/desktop.mp4?locale=pt>

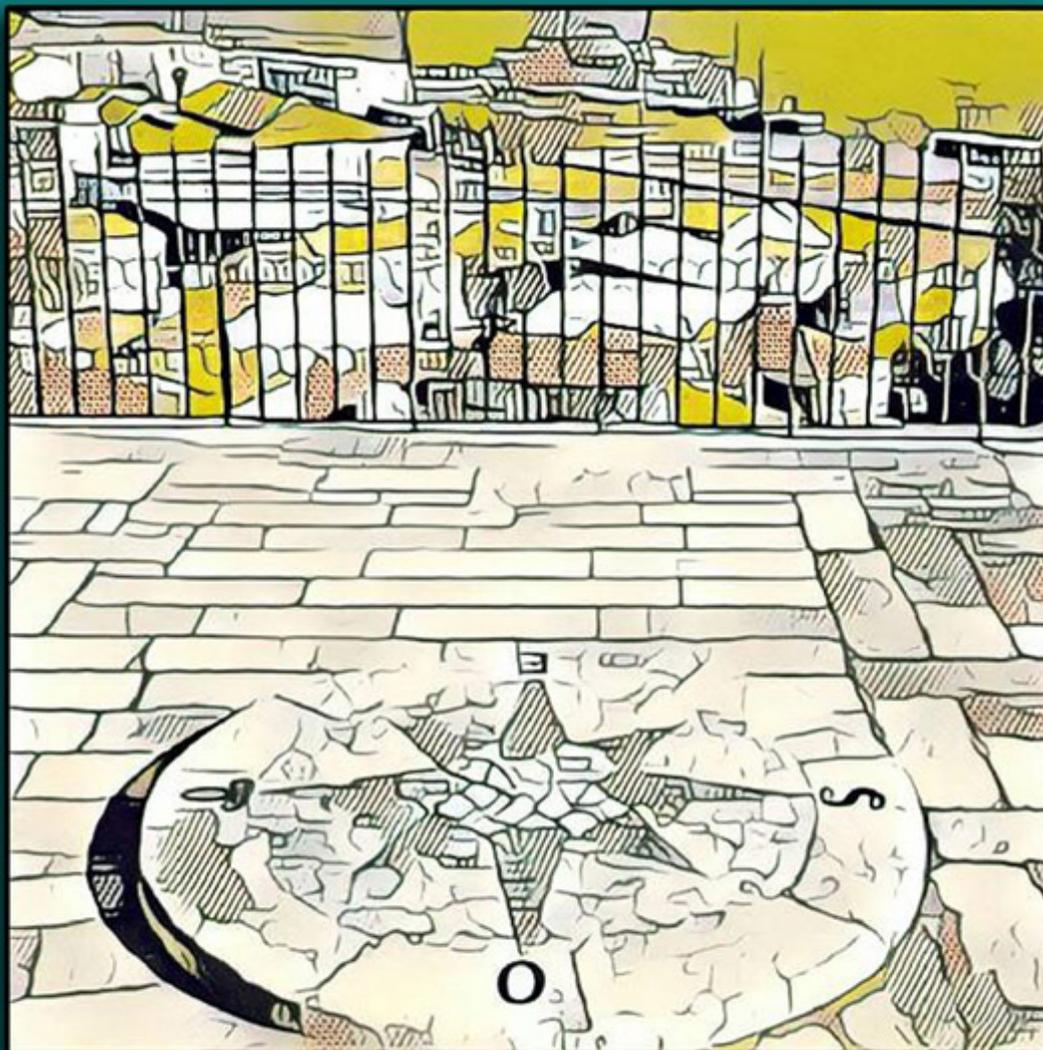
Varela, J. M. A. O Direito de Acção e a sua natureza jurídica. RLJ. (ano 125, n.º 3829 e 3830).

Zweig, S. (1952). Caleidoscópico (Lendas) – Os olhos do irmão eterno. (3.ª ed.). Livraria Civilização. Porto.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. A Confiança na Justiça – Eficácia, qualidade e independência

João Pedro Pereira Cardoso



JULHO 2021

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. A CONFIANÇA NA JUSTIÇA – EFICÁCIA, QUALIDADE E INDEPENDÊNCIA

João Pedro Pereira Cardoso*

- 1. Introdução
 - 2. Avaliação do sistema judicial
 - 2.1. Eficácia do sistema: os números e o tempo da justiça
 - 2.1.1. A reforma da ação executiva
 - 2.1.2. A justiça administrativa e fiscal
 - 2.1.3. As novas formas de criminalidade e a desconstrução dos megaprocessos
 - 2.1.4. O novo modelo de gestão processual
 - 2.1.5. A simplificação e os prazos dos procedimentos
 - 2.2. A qualidade do sistema judicial
 - 2.2.1. A acessibilidade e comunicação da justiça
 - 2.2.2. Os recursos humanos e materiais (modernização)
 - 2.2.3. A modernização dos tribunais
 - 2.2.4. Instrumentos de avaliação
 - 2.3. Independência judicial
 - 3. Conclusão
- Siglas e abreviaturas

1. INTRODUÇÃO

A independência, a qualidade e a eficiência, enquanto paradigmas dos sistemas judiciais, são cruciais para defender o Estado de direito e os valores em que este assenta.

Os tribunais, enquanto órgãos de soberania, não podem administrar justiça, sem a confiança do povo em nome de quem atuam (artigo 202.º, n.º 1, da CRP).

A confiança nos tribunais constitui, hoje, especialmente ao nível da independência dos juízes e da autonomia do Ministério Público, uma das maiores preocupações de todos os responsáveis e destinatários do sistema judicial português, numa altura em que os números e estatísticas da justiça serviam de indicadores da crescente melhoria da sua eficiência¹.

Esses resultados positivos foram conseguidos com a consolidação da reforma da organização judiciária, mas também, sejamos sinceros, através de medidas lançadas pelo lado da procura, quer através da desjudicialização das matérias, quer em consequência do aumento das custas judiciais nomeadamente com a introdução de novos operadores no panorama judiciário, o que leva a uma redobrada ponderação do custo-benefício na hora de mobilizar os agentes da justiça.

* Juiz de Direito.

¹ De acordo com os dados disponíveis no Portal da Opinião Pública, a Justiça tem subido na confiança dos portugueses, passando dos 28% em novembro de 2010 para os 49% em novembro de 2019. <https://www.pop.pt/pt/grafico/a-politica/confianca-na-justica/pt/?colors=pt-0>. Acesso em março de 2020.

Seja como for verificou-se um elevado descongestionamento dos tribunais, apesar dos constrangimentos sociais e económicos da conjuntura entretanto vivida².

A independência dos tribunais e o combate à corrupção no judiciário surgem agora como o maior desafio da política governativa e dos Conselhos Superiores das Magistraturas.

A judicialização da política e a politização da justiça de quantos viajam entre o sistema judicial e o sistema político, o controlo político dos meios necessários para o desempenho judicial e dos próprios organismos superiores de gestão e fiscalização da atividade judiciária, a pressão da comunicação social e a mediatização da justiça no contexto social da ação dos tribunais, o escrutínio e a crítica pública em todas as vertentes do desempenho funcional constituem as principais ameaças à independência dos juizes e magistrados do Ministério Público.

A corrupção no judiciário, até recentemente, não surgia nas perceções negativas dos cidadãos, nem na opinião publicada sobre o funcionamento dos tribunais.

Ilusoriamente a descredibilização da Justiça assentava nos seus custos e atrasos, tendo a jurisprudência do TEDH alavancado diversas vezes o artigo 47.º da CDFUE e o artigo 6.º da CPDHLF, que prevêem o direito universal a uma decisão judicial em prazo razoável³, para condenar sucessivamente o Estado Português por atrasos na realização da Justiça.

Na verdade, segundo dados publicados pelo Conselho da Europa dos Direitos Humanos, desde 1959 até 2019, num total de 335 condenações, o TEDH condenou Portugal em 144 casos, ou seja, 43%, por atrasos na justiça.

Em 2019 cifrou-se em oito o total das condenações do Estado português, das quais apenas uma foi relativa à lentidão da justiça e três à violação da liberdade de expressão⁴.

O acesso à justiça e a ineficiência dos tribunais eram os aspetos em que as representações negativas mais se destacam⁵.

² O estudo "Instituições e qualidade da democracia: cultura política na Europa do Sul", coordenado por Tiago Fernandes e em co-autoria com José Santana Pereira, José Cancela e Edalina Rodrigues Sanches, sobre a evolução dos níveis de confiança dos portugueses no parlamento, nos governos, nos partidos políticos, no sistema de justiça e nos sindicatos, publicado em junho de 2019, concluiu haver uma relação direta entre a desconfiança nas instituições e na democracia e os níveis de desemprego, de pobreza e as desigualdades sociais. Outro facto que influencia decisivamente a opinião dos cidadãos sobre a qualidade das instituições e da democracia é o índice de corrupção.
<https://www.ffms.pt/filedownload/301f94f4-7e81-42b2-9a88-11865b20637c/instituicoes-e-qualidade-da-democracia-cultura-politica-na-europa-do-sul>. Acesso em março de 2020.

³ Aliás, postulado do princípio do acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 20.º, n.º 4, do CRP.

⁴ https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2019_FRA.pdf

⁵ Os indicadores de gestão da primeira instância em 2018, segundo os dados estatísticos publicados pela DGPJ:

| | Taxa de resolução * | Tempo para disposição ** | Duração média dos processos findos |
|-------------------------|---------------------|--------------------------|------------------------------------|
| Jurisdição cível | | | |
| Ações declarativas | 101,4% | 311 dias | 11 meses |

Todavia, com a constituição de alguns magistrados como arguidos, mormente no caso “Operação Lex”, o epicentro da crise do sistema judicial, outrora situado nos custos e morosidade dos tribunais, deslocou-se para a falta de transparência, independência, imparcialidade e integridade dos seus magistrados, corroendo os mais elementares princípios da ética judicial e o último reduto da confiança nos tribunais⁶.

Rapidamente as expetativas positivas se transformaram em estrondosas perceções, ainda mais negativas, sobre o funcionamento dos tribunais, com graves repercussões na afirmação do Estado de direito e na confiança dos cidadãos⁷.

No contexto da controvérsia social instalada por causa do aumento da remuneração dos magistrados e da (não) redução das férias judiciais, a notícia de graves desvios e abusos de poder no seio da mais alta judicatura, aqui incluída a violação estatutária da exclusividade funcional, constitui causa das maiores perplexidades e revolta da generalidade dos

| | | | |
|-------------------------|--------|----------|----------|
| Injunções | 93,4% | 134 dias | 3 meses |
| Ações executivas | 174,9% | 989 dias | 53 meses |
| Jurisdição penal | | | |
| Inquéritos | 100% | 159 dias | 5 meses |
| Fase de julgamento | 103% | 228 dias | 8 meses |

* *Ratio* do volume de processos findos sobre o volume de processos entrados.

**Tempo necessário para conclusão de todos os processos pendentes.

De acordo com os dados estatísticos da DGPI, a duração média dos processos findos entre 2013 e 2018 apresentou a seguinte evolução (número de meses):

Jurisdição cível



Jurisdição penal



⁶ Princípios éticos e jurídicos decalcados do EMJ pelo projeto de Código de Conduta aprovado pelo CSM na sessão plenária de 23 de junho de 2020, ao abrigo do artigo 19.º, n.º 3, da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e já anteriormente expressos no “Compromisso ético dos juizes portugueses – Princípios para a qualidade e responsabilidade”, elaborado em outubro de 2008 pela ASJP.

⁷ Como reconhecido no Plano Estratégico Nacional de Combate à Corrupção 2020 – 2024, “os fenómenos corruptivos, nas suas diferentes configurações, atentam contra princípios fundamentais do Estado de direito, enfraquecem a credibilidade e a confiança dos cidadãos nas instituições e comprometem o desenvolvimento social e económico, fomentando a desigualdade, reduzindo os níveis de investimento, dificultando o correto funcionamento da economia e fragilizando as finanças públicas”.

cidadãos, mas também dos magistrados que ao longo da democracia portuguesa serviram com forte abnegação o propósito de combater, com o seu trabalho, ética e integridade, a insatisfação do português relativamente ao funcionamento dos tribunais.

Numa sociedade de informação em que a mediatização é marcada pela ineficiência dos tribunais para combater a corrupção, aos olhos da comunidade a justiça faz hoje mais parte do problema do que da solução na afirmação do Estado de direito.

Já não é só a ideia de ser lenta e cara, que privilegia as pessoas com poder e dinheiro ou que é ineficaz na luta contra a corrupção.

É também a imagem social alarmante de que a corrupção entrou no próprio sistema judicial, lesando num ápice, de forma estrondosa, a confiança que lhe restava.

Dir-se-á que o facto de terem sido os tribunais a descobrir, denunciar e censurar rápida e veementemente a conduta dos magistrados prevaricadores constitui a maior evidência credibilizadora do seu funcionamento.

Dirão outros ser inaceitável que a pretexto de casos absolutamente isolados se pretenda contagiar a opinião pública com a aventada enfermidade de todo o sistema judicial, todos pressionando para benefício de uns quantos interesses particulares que a justiça há muito tempo investiga.

Mas dizer isto nada mitiga a elevadíssima gravidade e repercussão social das condutas noticiadas sobretudo quando realizadas por quem tem o ónus de um comportamento ético exemplar.

Em Portugal, a administração da justiça é exercida de forma articulada:

- Pelo Ministério da Justiça que, através de diferentes órgãos, centraliza as competências de gestão financeira, do património, das tecnologias e da informação da justiça, de planeamento, gestão estratégica da política de justiça e de administração da carreira dos funcionários de justiça; e
- Pelos Conselhos Superiores do Ministério Público e da Magistratura com competências da gestão das carreiras, controlo e disciplina dos magistrados⁸.

Ao poder político e judicial compete concertadamente diagnosticar as fragilidades do sistema e implementar medidas restaurativas da confiança dos destinatários da Justiça, da qual muito depende o fortalecimento do Estado de direito e o alicerce da democracia com repercussões diretas no desenvolvimento económico e social⁹.

⁸ São órgãos da administração estadual, independentes do Governo – órgãos superiores da administração pública (artigos 182.º e 267.º, n.º 3, da CRP) que não pertencem à hierarquia dos tribunais judiciais (artigo 209.º da CRP).

⁹ O sistema judicial continua a desempenhar nas sociedades contemporâneas “um papel central no controlo social e na resolução de conflitos, na proteção e efetivação de direitos, no desenvolvimento social económico e no funcionamento e consolidação dos regimes democráticos, seja como órgãos de controlo das instituições do Estado, como garantes das liberdades cívicas, da proteção e da efetivação dos direitos humanos, seja, ainda, como instrumentos de criação de uma ambiente de estabilidade e de segurança jurídicas que facilite o comércio jurídico e crescimento económico” – cfr. Conceição Gomes, *in* “Os Atrasos da Justiça”, Edições FFMS, 2016, pg. 27. A eficiência do sistema de justiça cria um clima de

Ao nível da política da justiça reclama-se sobretudo, por força da pressão social e dos agentes económicos, maior investimento na eficácia e celeridade no funcionamento dos tribunais. A justiça, sem pôr em causa as garantias processuais dos interessados, só será justa quando se aproxime o mais possível do tempo socialmente útil.

Contudo, ainda que o volume de pendências e a celeridade sejam uma componente essencial da sua qualidade¹⁰, não podem deixar-se de fora outras dimensões importantes do sistema judicial, como a dimensão ética, a promoção da cidadania e a efetivação de garantias e direitos, o que tudo nos reconduz à qualidade e independência da justiça.

A eficácia, a qualidade e independência dos tribunais são, por isso, os principais parâmetros de avaliação do judiciário e pilares estratégicos da recuperação da confiança dos cidadãos sobre o seu funcionamento.

2. AVALIAÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL

2.1. EFICÁCIA DO SISTEMA: OS NÚMEROS E O TEMPO DA JUSTIÇA

Os indicadores sobre a eficácia do sistema judicial são a duração dos processos (tempo de resolução)¹¹, a taxa de resolução dos processos¹² e o número de processos pendentes¹³.

Tendo em conta estes barómetros observou-se, segundo os dados disponíveis, uma ligeira evolução positiva na maioria dos tribunais, ressalvando-se os processos executivos, administrativos e os megaprocessos, cujos índices de eficácia, especialmente os destes últimos, não são favoráveis.

confiança nos ciclos económicos e, assim, contribui para o alargamento da concessão de empréstimos e menor custo do crédito (taxas de juros mais baixas), menor desemprego, diminui o risco de corrupção, aumenta a produção de riqueza e o investimento nacional e estrangeiro. A duração dos processos tem ainda efeito sobre a propriedade e os direitos de crédito, o emprego (pagamentos em atraso e o desemprego), as insolvências e a solvabilidade das empresas, especialmente PME (a rápida recuperação dos créditos diminui o risco dos credores, dissuadindo outros de incumprir, permite menores custos de intermediação financeira e aumenta o crédito bancário).

¹⁰ Cfr. Boaventura de Sousa Santos e Conceição Gomes, *in* “Geografia e democracia para uma nova justiça”, *in* “Julgar”, n.º 2, 2007, p. 114.

¹¹ A duração dos processos corresponde ao tempo estimado (em dias) necessário para a resolução de um processo em tribunal, ou seja, o tempo que o tribunal demora a tomar uma decisão. O indicador «tempo de resolução» resulta da divisão do número de processos pendentes pelo número de processos resolvidos no final de um ano, multiplicado por 365 (dias).

¹² A taxa de resolução dos processos corresponde ao rácio entre o número de processos resolvidos e o número de processos entrados. Se a taxa de resolução dos processos se encontrar perto ou acima dos 100 %, o sistema judicial está em condições de resolver, pelo menos, tantos processos quantos os que dão entrada. Se for inferior a 100 %, significa que os tribunais estão a resolver menos processos do que os que dão entrada.

¹³ O número de processos pendentes exprime o número de processos por resolver no final do ano.

2.1.1. A REFORMA DA AÇÃO EXECUTIVA

A eficácia da justiça muito depende da capacidade de fazer respeitar as suas decisões (*enforcement*).

A execução de dívidas, através do sistema judicial, é crucial para o funcionamento da economia, com impacto significativo nas decisões de investimento e na capacidade de atração das empresas, expondo-as, enquanto custo de contexto, desde logo ao risco de pagamento tardio por parte dos clientes.

De acordo com os valores disponíveis para a duração dos processos findos, não obstante ter ocorrido uma melhoria nos últimos anos (CEPEJ, 2018)¹⁴, comparativamente o nosso país continua com atrasos e falta de eficiência na cobrança coerciva de dívidas.

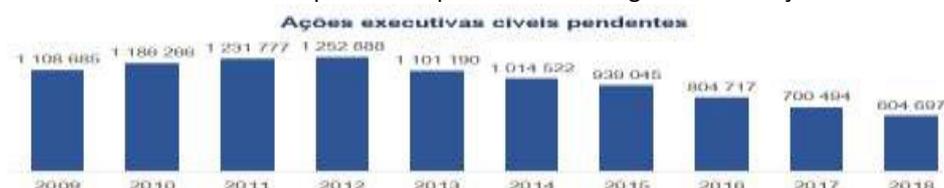
Ainda assim, sem mascarar o impacto de fatores externos ao sistema judicial como a retoma do crescimento económico, nos últimos anos registou-se uma progressiva diminuição na duração das execuções como resultado de um conjunto significativo de reformas marcadas essencialmente pela desjurisdicionalização da ação executiva conduzida pelo agente de execução, apesar do controlo do juiz e da criação de instrumentos de apoio à atividade dos agentes de execução nomeadamente de plataformas eletrónicas para a recolha de informações sobre os ativos e execução das suas diligências, bem assim o estabelecimento do PEPEX (Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo) que permitiu ao detentor de um título executivo obter mais facilmente uma perceção sobre a viabilidade de uma execução antes de a intentar.

Aqui chegados é importante uma avaliação concertada de todos operadores judiciais sobre as insuficiências da reforma da ação executiva em vista da elaboração e execução de medidas de eficácia e eficiência destinadas à efetivação das suas finalidades.

Mas, o considerável investimento na agilização e modernização dos procedimentos de execução deverá constituir um estímulo para a implementação de reformas em outras áreas do sistema judicial.

¹⁴ A diminuição das pendências e duração média da ação executiva, após a reforma de 2013, pese embora o estabelecimento de unidades orgânicas especiais, deveu-se mais à simplificação do termo das ações por inexistência de impulso processual do exequente e por falta de bens penhoráveis do que ao cumprimento coercivo da obrigação exequenda.

De acordo com os dados estatísticos publicados pela DGPJ foi a seguinte a evolução:



2.1.2. A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA E FISCAL

A morosidade da justiça não afeta e não se manifesta com a mesma intensidade em todos os tribunais, processos ou fases processuais.

Apesar do esforço desenvolvido ao nível da modernização, beneficiando da implementação de novas plataformas de tramitação dos processos judiciais (SITAF e *Magistratus*), apesar da gestão de proximidade há muito ali se ter iniciado¹⁵, ainda que de forma moderada, a reforma da estrutura judiciária administrativa e fiscal não tirou os respetivos tribunais da crise de eficiência que muito tem contribuído para a representação social negativa sobre o funcionamento da justiça¹⁶.

As sucessivas redistribuições de processos e reafecção de juizes para recuperação dos atrasos não têm servido senão de controlo meramente burocrático da gestão processual.

Consensual é a premência de um corajoso reforço de recursos humanos e materiais de modo a combater os elevados atrasos e pendências processuais.

De outro modo é legítimo pensar que o Estado não tem vontade política para resolver este problema, já que os tribunais administrativos e fiscais, os mais congestionados e com maiores atrasos, são quem decide os processos contra si, inclusivamente por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável.

Enquanto isso o Estado recorre, cada vez mais, à arbitragem, com custos elevadíssimos para resolver os seus litígios ao nível da contratação pública.

2.1.3. AS NOVAS FORMAS DE CRIMINALIDADE E A DESCONSTRUÇÃO DOS MEGAPROCESSOS

A representação negativa da demora na justiça está habitualmente associada aos megaprocessos que se arrastam vários anos nos tribunais até se perderem na memória coletiva.

¹⁵ A evolução da reforma do mapa judiciário, no que respeita à descentralização da gestão dos tribunais e da gestão processual, teve na solução do ETAF para a presidência dos tribunais alguma inspiração, dado que o ETAF atribuía ao Juiz Presidente (JP) daqueles tribunais competências gestionárias que não estavam previstas para a jurisdição comum – cfr. Conceição Gomes (coordenação) e Paula Fernando, *in* Justiça e eficiência – O caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais, CES, 2017, página 71, disponível em:

https://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_23_05_2017.pdf. Acesso em março de 2020.

¹⁶ As principais conclusões daquele estudo do Observatório Permanente da Justiça do CES-UC são:

- 1) A justiça administrativa e fiscal de primeira instância é uma justiça há vários anos congestionada e, em geral, lenta, acentuando-se o problema de *stock* ao nível dos processos mais antigos e complexos;
- 2) É uma justiça ainda em consolidação, no que respeita à organização e funcionamento dos seus tribunais de primeira instância – ob. cit., pg. 346 e 351.

A forte mediatização de alguns deles, apesar de representarem uma pequeníssima parte do trabalho dos tribunais, contribui decisivamente para a percepção generalizada de injustiça, lentidão e ineficiência do sistema.

Acabar com os megaprocessos, anseio há muito propalado pelo poder judicial, pode não ser fácil dada a extensa conexão objetiva ou subjetiva (megacrimes e megacriminosos) com que os factos se apresentam ao investigador.

Mas, quantas vezes a conexão desnecessariamente construída em torno de algum dos elos, influenciada pela pressão de baixar a estatística através da incorporação de processos, conduz à construção de “edifícios faraónicos” cuja complexidade e dificuldade acrescida na produção e conservação da prova aumenta exponencialmente a probabilidade de uma justiça tardia, com o risco inerente das megaabsoluções e megaprescrições, quase sempre verificadas na pequena criminalidade ali arrastada, o que incrementa a desconfiança dos cidadãos sobre a eficácia da justiça e a efetiva tutela penal (prevenção geral positiva).

Quando assim não seja, a aplicação tardia de uma pena, mesmo que materialmente justa, passados vários anos sobre o crime, traduz-se sempre na falta de realização de justiça, seja porque o decurso do tempo enfraquece o desvalor que o facto encerra e consequentemente a censura que a proximidade demandava, seja porque o arguido mais dificilmente interiorizará esse juízo de censura, decrescendo a confiança da vítima e da comunidade nos tribunais.

Volvidos muitos anos, com a verdade dos factos desvirtuada pela dificuldade da prova, senão entorpecida pela prescrição dos processos, a morte dos infratores e a insolvência ou extinção das sociedades arguidas, perdeu-se na memória de todos o intenso desvalor ético e elevada repercussão social do facto.

Nesse momento, deslegitimados os tribunais, aos olhos da população que viu frustrada a sua expectativa na tutela de bens jurídicos e estabilização das normas, soçobra na perplexidade da impunidade a ênfase da “crise” do sistema e a propagação mediática de um sentimento de desconfiança sobre o funcionamento da justiça.

A justiça penal não pode continuar em negação das suas fragilidades no cumprimento do imperativo constitucional da tutela judicial efetiva, quando confrontada com soluções de política criminal direcionadas para combater a sua própria ineficácia na descoberta da verdade e na desproteção da vítima.

Refere-se aqui a novas soluções de celeridade e consenso no processo penal, com destaque para o direito premial e a justiça negociada como instrumentos essenciais para ultrapassar a obsolescência do processo penal clássico no combate às novas formas de criminalidade organizada, cada vez mais transnacional e complexa, em especial a cibercriminalidade, a criminalidade económico-financeira, a corrupção, o branqueamento de capitais, o tráfico de influências e o abuso do poder.

Não é mais sustentável, numa hipocrisia que finge não ver com os olhos fechados, a vergonha dos atrasos da justiça que, a coberto do discurso moralista exacerbado em torno da prova do crime, persiste em não aceitar as novas exigências e sinais dos tempos na afirmação do Estado de direito.

Tudo isto acontece com forte desvalorização da percepção social da justiça, com consequências negativas, quer para as vítimas que há muito esperam a punição e a reparação dos danos, quer para os arguidos que vêem a sua vida entretanto consumida pela falta de clarificação da situação.

Num outro plano, a credibilização da justiça criminal demanda um redobrado investimento na recuperação de ativos provenientes da atividade criminosa, promovendo a efetiva restituição de bens e valores à comunidade, assim combatendo a percepção negativa de que o crime compensa.

2.1.4. O NOVO MODELO DE GESTÃO PROCESSUAL

Até à reforma da orgânica judiciária, a deficiente organização, gestão e planeamento da administração judiciária era responsável por grande parte da ineficiência e ineficácia do desempenho funcional dos tribunais.

O novo modelo de gestão constitui, porventura, a maior garantia da reforma estruturante lançada rumo à eficiência e qualidade da justiça.

Centrado na descentralização gestonária dos tribunais, com a criação, a nível local, de órgãos de gestão de proximidade, o modelo introduzido veio atribuir relevante destaque aos juízes presidentes, com competências administrativas de representação, direção e macro gestão processual.

O objetivo foi criar entidades com competências próprias e delegadas de atuação local que possam acompanhar e tomar decisões rápidas e eficientes em relação às necessidades e ao funcionamento de cada Comarca.

A definição de objetivos concretos e realistas, dimensionados aos quadros e ao período de tempo fixado, foi também um fator determinante na consecução das ambições da nova organização e funcionamento dos tribunais.

Mas esta ferramenta de matriz empresarial, que acabou por se enraizar na cultura gestonária dos magistrados muito por culpa da sua participação na consensualização de metas e procedimentos, não seria profícua sem a atribuição de competências de acompanhamento ao nível dos órgãos de direção das Comarcas.

Na realização desse propósito importa a elaboração de um plano com definição de regras claras de acompanhamento, previamente conhecidas e mesmo consensualizadas com todos os envolvidos.

Aqui são especialmente relevantes os números das pendências, as taxas de resolução e, claro está, a duração média dos processos, esta reconhecida como indicador social fortemente negativo da confiança no funcionamento dos tribunais.

Neste particular interfere a dilação na marcação das diligências e a percentagem de adiamentos, sobretudo quando presenciais, fatores determinantes da negatividade dos utentes da justiça no inquérito de satisfação dos serviços.

Todavia, a dimensão temporal da justiça não é apenas o tempo que os cidadãos e as empresas aguardam pela decisão final.

A espera no decorrer dos atos processuais é também um aspeto negativo da perceção social sobre a qualidade da justiça, onde seria fácil a implementação de medidas de calendarização e controlo destinadas a romper com a prática enraizada de agendamento massivo dos intervenientes, que não raramente aguardam várias horas, senão o dia, pela sua vez, ou a desconvocação expedita daqueles logo que conhecida a sua dispensa.

Os processos atrasados, aqueles que ultrapassem um período de tempo pré-determinado, devem ser objeto de classificação, priorização e medidas destinadas a reduzir os atrasos, a fim de acelerar o ritmo das tomadas de decisão nos litígios, com calendarização apertada e provida de sistemas de alerta automatizados.

A monitorização informática dos resultados, dispensando os magistrados do trabalho burocrático na elaboração de relatórios de atividade, deve ser objeto de apresentação periódica e publicamente acessível.

A avaliação e discussão periódica destes resultados, ao nível de cada estrutura de administração e gestão dos tribunais, coordenadamente com os respetivos Conselhos Superiores, permite a tomada imediata de medidas adequadas a resolver quaisquer problemas que possam colocar em causa os objetivos e a programação definida.

2.1.5. A SIMPLIFICAÇÃO E OS PRAZOS DOS PROCEDIMENTOS

A eficiência da justiça, mediante a introdução de novas abordagens e soluções tecnológicas automatizadas, muito dependerá do progresso na simplificação, uniformização e desmaterialização de procedimentos e atos, incluídas as sentenças, avaliando, alterando e eliminando atos desnecessários e metodologias desatualizadas.

Um novo paradigma de processo orientado pelos princípios da oralidade, consenso, simplificação dos procedimentos, uso dos meios eletrónicos e, ainda, no processo penal, pelos princípios da legalidade/oportunidade mitigada, da justiça restaurativa, do encurtamento dos prazos da prisão preventiva e dos prazos de interposição/resposta de recurso, em função da maior ou menor complexidade do processo, são alguns dos vetores onde se pode evoluir na melhoria da eficácia do sistema.

O alargamento da resolução compósita de litígios, diversificando as soluções de consenso para combater a criminalidade, mediante a atribuição de incentivos específicos, aceitando como boa a solução da justiça penal negociada¹⁷, é também um mecanismo decisivo para a eficácia do sistema judicial.

A simplificação e agilização do processo penal reclamam também que, à semelhança do que sucedeu na instância recursiva e na jurisdição cível, seja reduzida a composição do tribunal coletivo ante a garantia da gravação da prova através de meios áudio visuais.

Como ninguém duvidará que a sacramental vista ao Ministério Público para promover, sem prazo, todos e quaisquer termos do processo penal¹⁸, em vez da notificação eletrónica para o efeito mediante prazo fixado, conduz a um desnecessário arrastamento físico e temporal dos processos.

Além do desequilíbrio de posições entre sujeitos processuais, que alimenta a perceção generalizada sobre a intervenção privilegiada do Ministério Público, a sistemática vista dá início a uma circulação massiva dos processos que no final se traduz na mobilização de recursos humanos e atrasos condicionados pelo desempenho funcional de cada um dos intervenientes.

A atenção sobre o longo tempo decorrido entre as datas da decisão final e da subida efetiva do recurso evidencia a urgência da automatização eletrónica de atos e prazos desde a prolação da decisão recorrida.

Neste ponto afigura-se que a transposição do controlo liminar da admissibilidade e modo de subida do recurso para o momento posterior ao prazo da resposta, melhor salvaguardando o contraditório, reduziria sobremaneira a morosidade habitual da fase vestibular.

Na verdade, o número muito reduzido de casos de rejeição liminar do recurso não justifica a manutenção deste ato processual nesse momento, com a inerente movimentação do processo e cumprimento pela secretaria, a interromper a sequência temporal que se quer automatizada do procedimento.

Mas, a experiência do judiciário sobre esta realidade põe também a descoberto o exagero dos prazos usuais para recorrer da generalidade das decisões e respetiva resposta (30 dias + 30 dias).

Completamente desfasados dos prazos legais para prolação das próprias decisões recorríveis, aqueles prazos longos, mais bem pensados para responder às contingências e volume de serviço de alguns, não são na maioria dos casos adequados à complexidade e natureza das matérias recorridas.

¹⁷ Há muito preconizada em Portugal, entre outros, por Figueiredo Dias, *in* “Acordos sobre a sentença em processo penal – O “fim” do Estado de Direito ou um novo “princípio”, Coimbra Editora, 2011.

¹⁸ Muito além das atribuições especiais previstas no artigo 53.º, n.º 2, do C. Proc. Penal.

2.2. A QUALIDADE DO SISTEMA JUDICIAL

A qualidade da justiça, embora estreitamente percebida pelos fatores de eficácia, é também aferida por vários parâmetros que se mostram estratégicos na recuperação da confiança social.

2.2.1. A ACESSIBILIDADE E COMUNICAÇÃO DA JUSTIÇA

Neste campo é particularmente relevante a disponibilização eletrônica de informações sobre o sistema judicial nomeadamente sobre os serviços de justiça disponíveis, as formas de lhes aceder e os aspetos financeiros conexos.

Ressalvado o segredo de justiça, a maior confiança e garantia de transparência na justiça, que ajudaria os cidadãos e as empresas a compreenderem o estado e a evolução dos processos em cada fase, sendo aqui particularmente importante o acesso às sentenças, reclamam o direito à sua consulta eletrônica por parte dos respetivos sujeitos processuais e não apenas dos seus mandatários.

Este acompanhamento do processo até à respetiva conclusão, enquanto sucessão de atos praticados por diversos intervenientes, além do maior compromisso e responsabilização de todos os operadores judiciais, permitiria aos interessados diretos perceber desde logo se a ineficiência e/ou morosidade percebidas efetivamente ocorrem¹⁹ e, na afirmativa, a quem são imputáveis (magistrados, funcionários judiciais, às partes e/ou a terceiros intervenientes). Não raramente a percepção das partes ou sujeitos sobre a morosidade da justiça baseia-se no desconhecimento dos prazos, procedimentos e garantias legais ou da sua própria inércia processual, senão do impulso inicial por quem mandatou para o efeito ou mesmo do acordo de suspensão da instância ou da renúncia do mandatário para contornar as limitações legais do adiamento das audiências.

Noutros casos, essa percepção decorre da ignorância da dilação e estratégia processual do seu opositor²⁰ ou mesmo das vicissitudes processuais relacionadas com a intervenção ou a cooperação judiciária de terceiros (exemplo, testemunhas, peritagens, traduções,

¹⁹ A razoabilidade da duração de um processo depende de múltiplas variáveis como a complexidade da causa, volume dos atos, interferência e número de outros intervenientes que habitualmente escapam ao conhecimento dos interessados diretos.

Mas, a falta de acesso ao processo leva também a mascarar os conflitos e problemas económicos e sociais subjacentes, confundindo-se na percepção dos cidadãos sobre o funcionamento dos tribunais com a ineficácia da justiça. São, assim, transferidos para o campo da justiça as vulnerabilidades sociais e económicas que os tribunais não podem nem devem resolver.

Não raramente, por exemplo, a inexistência de bens no património do devedor é percebida como ineficiência do tribunal na cobrança de dívidas.

²⁰ Conceição Gomes, in "Os Atrasos da Justiça", Edições FFMS, 2016, pg. 30-1, chama atenção, por um lado, para a necessidade de se conhecerem as tensões possíveis entre diferentes dimensões temporais, já que o tempo não é um fator neutro, podendo servir diferentes interesses e estratégias, por outro lado, para a interferência das especificidades sociais e económicas individuais nas percepções sobre o tempo da justiça.

mecanismos de cooperação judiciária internacional ou intervenção de outros organismos públicos ou privados).

A mais ampla publicação das sentenças em plataformas informáticas contribui, outrossim, para a coerência da jurisprudência, através de mecanismos de pesquisa intuitiva que tornem aquela mais acessível para os profissionais da justiça e para o público em geral.

A avaliação social da justiça, a par dos valores da imparcialidade, igualdade e rapidez, depende ainda da qualidade das decisões judiciais e da comunicação com os utentes, em especial da informação prestada no sistema de atendimento (*front office*), da atitude e cortesia dos profissionais e da linguagem utilizada nos atos judiciais nomeadamente nas notificações e nas sentenças.

A qualidade das decisões judiciais é fator determinante da perceção que os cidadãos possam ter da administração da justiça e aumenta a confiança na sua atuação.

Em geral, a perceção de uma decisão judicial de alta qualidade, condicionada pelo grau de formação e independência dos magistrados, está associada a valores como a clareza da redação e da estrutura, bem como o justo equilíbrio entre fundamentação inequívoca e concisão²¹.

As decisões judiciais são valorizadas pela segurança e rigor jurídico, mas também pela sua clareza e concisão para mais fácil compreensão pelos respetivos destinatários e pela comunidade em geral, facilitando a sua execução e permitindo o seu controlo social, como fator de permanente legitimação do julgador²².

Mas, na sociedade de informação em que vivemos, marcada pelo sensacionalismo emotivo que procura trazer a justiça do caso para fora dos tribunais, a visão do senso comum é baseada sobretudo na divulgação dos *media* a partir do caso mediatizado e não tanto na experiência individual com os tribunais²³ ou sequer no resultado das investigações estribadas nos dados sistematicamente recolhidos e tratados cientificamente.

Na verdade, a cobertura mediática tende a privilegiar os conflitos institucionais, as contingências e turbulências no decorrer dos processos, sem contribuir para o conhecimento do funcionamento dos tribunais. De nada vale, por exemplo, propalar repetidamente os atrasos da justiça, sem informar dos motivos desses atrasos.

²¹ Apesar das leis de processo preverem um reforço da oralidade, com a produção oral da sentença ditada para a ata, as sentenças, mesmo nos processos mais simples, apresentam uma extensa fundamentação.

Tal circunstância decorre da informatização processual que, nesse aspeto, é transversal à intervenção dos demais especialmente nos recursos apresentados.

²² Manuel Tomé Soares Gomes, in “Decisões Judiciais: simplificar a escrita, comunicar melhor, ganhar eficácia”, disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Ebook_Comunicar_Justica.pdf. Acesso em março de 2020.

²³ Assim se compreende que as pessoas que nunca recorreram aos tribunais tenham uma perceção da justiça mais desfavorável que aqueles que já a utilizaram – cfr. Mariana França Gouveia e outros, in “Justiça Económica em Portugal”, 2012, disponível em <http://www.ffms.pt/upload/docs/0a5b7810-58fa-40de-bc58-c3a41c8ee3c9.pdf>. Acesso em março de 2020.

Aceitando-se, todavia, a mediatização como fator de qualidade, por via do controlo e crítica democrática, aos Conselhos Superiores e aos órgãos de gestão compete reforçar a comunicação na vertente externa e a atenção ao cidadão para melhorar a confiança social. Com este propósito compete-lhes evidenciar a firmeza e o resultado do exercício da ação disciplinar, a evolução dos indicadores de desempenho funcional, clarificando a realidade distorcida nos *media* por falta de conhecimento e interpretação errada, enganadora ou imprecisa dos dados ou factos.

Em relação aos custos de acesso aos tribunais é necessária a redução das custas judiciais e a elevação do limiar de rendimentos para obtenção de apoio judiciário.

Os meios legais alternativos de resolução de litígios, ampliando os tradicionais mecanismos de arbitragem, centros de conflito de consumo, julgados de paz e serviços de mediação (familiar, laboral e penal), constituem um instrumento facilitador do acesso à justiça e de maior celeridade na resolução dos litígios, permitindo recentrar o papel dos tribunais na promoção e proteção dos valores fundamentais ao desenvolvimento social, económico e da cidadania.

Além do seu incremento, como formas de descongestionamento dos tribunais, é necessário promover a sua utilização voluntária, mediante a atribuição de incentivos específicos.

2.2.2. OS RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS (MODERNIZAÇÃO)

A eficácia e eficiência do sistema judicial dependem da disponibilidade de recursos suficientes alocados ao exercício das suas funções.

Para assegurar a qualidade do funcionamento da justiça é essencial a realização de investimentos apropriados em infraestruturas físicas e técnicas, bem como o dimensionamento ajustado dos quadros, a preencher com profissionais qualificados.

Com impacto na qualidade da justiça, auxiliando particularmente na valoração e sindicância da prova, urge a disponibilização de meios de gravação áudio visual a utilizar em todas as fases do processo.

A transparência e a imediação da prova declarativa, na fase da investigação criminal, há muito reclamam a gravação áudio visual da mesma, de modo a evitar a frequente acusação e desconfiança generalizada da utilização de procedimentos ilegais na sua obtenção.

Em relação aos recursos humanos é também importante, a par da remuneração adequada de todas as categorias, a formação judiciária como instrumento decisivo para a qualidade das decisões judiciais e do serviço judiciário prestado aos cidadãos.

A confiança dos cidadãos na justiça será reforçada se os seus profissionais tiverem conhecimentos aprofundados e diversificados.

A formação contínua deve abranger não apenas as questões económicas, sociais e culturais, mas uma multiplicidade de novos domínios, como a comunicação com os intervenientes, a gestão processual e a otimização das ferramentas informáticas.

A partilha de experiências com vista à dinamização e disseminação de boas práticas na gestão processual é também um imperativo de qualidade do sistema judicial.

O reforço da especialização dos tribunais representou uma das maiores apostas da reforma de 2014 na matriz organizacional do sistema judiciário.

A gestão de recursos humanos não implica tão somente planear e gerir a sua quantidade, mas, sobretudo, planear e gerir a sua qualidade, ou seja, as competências de desempenho com implicações ao nível da seleção, avaliação, formação e mesmo planeamento da carreira.

Sem especialização não pode esperar-se uma justiça de qualidade e mais célere, uma justiça capaz de responder ao volume e complexidade da procura e das expectativas dos cidadãos.

O aumento da cobertura do território nacional por juízos especializados, ainda que com competência territorial alargada, mas também o alargamento da competência dos juízos especializados²⁴ e a maior especialização por matérias nalgumas das jurisdições, a convocar um ajustamento dos meios alocados a cada tribunal de acordo com o volume da demanda no âmbito das suas competências, contribuirão para a melhoria da qualidade do funcionamento dos tribunais nalguns setores da justiça, com impacto no combate à morosidade processual.

2.2.3. A MODERNIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS

A modernização dos tribunais, através da instalação de equipamentos tecnológicos e o desenvolvimento de programas informáticos adequados às exigências de tramitação e monitorização dos processos, foi decisiva na recuperação das pendências e duração dos mesmos na jurisdição comum, simplificando os procedimentos, melhorando a sua qualidade e reduzindo os custos relacionados com a sua produção e armazenamento.

Dir-se-á mesmo que o desenvolvimento da tramitação eletrónica dos processos e o novo modelo de macro gestão processual constituíram a marca impressiva da reforma judiciária e os fatores determinantes da sua evolução positiva.

Contudo, o insuficiente acesso, partilha e tratamento da informação a partir dos sistemas informáticos de suporte à atividade dos tribunais, bem assim a falta de funcionalidades

²⁴ Neste particular, a insofismável vantagem da especialização justificaria desde logo a eliminação do n.º 2 do artigo 129.º, da L. O. S. J., ao excluir da competência dos juízos de execução os processos executivos fundados em sentenças proferidas por vários tribunais de competência especializada.

próprias dos programas associados, são as fragilidades maiores das ferramentas digitais disponibilizadas²⁵ na tramitação eletrónica dos processos.

A duração de um determinado processo depende, em parte, do número e tempo dos atos praticados pelos diferentes intervenientes.

As plataformas eletrónicas deverão, por isso, ser desenvolvidas, com adaptação das normas de processo, no sentido da maior automatização dos ficheiros, procedimentos e prazos, dispensando cada vez mais a constante intervenção da secretaria na movimentação dos processos e no cumprimento dos atos processuais.

Neste sentido, findos os prazos legais ou judiciais, o sistema informático de suporte à tramitação eletrónica deverá ser desenvolvido para tendencialmente concluir automaticamente os processos e disponibilizar ao respetivo titular, o Ministério Público ou o Juiz, a possibilidade de gerar intuitiva e imediatamente o cumprimento eletrónico dos seus despachos designadamente as notificações.

Com o mesmo propósito deverá ser alargado ao processo penal a obrigatoriedade das notificações eletrónicas entre os sujeitos processuais, bem assim introduzida a notificação eletrónica destes e dos intervenientes sempre que expressamente indicada pelos próprios para o efeito nos autos correspondentes.

Mas, a transformação digital e informatização processual, embora com elevados ganhos de eficácia, não será totalmente virtuosa se a modernização dos equipamentos e edifícios não for acompanhada da capacitação humana dos serviços judiciais e de reformas processuais, no plano legislativo e da gestão processual, que obriguem a uma alteração de procedimentos de tramitação e métodos de trabalho.

Na verdade, sem essas reformas, será sempre difícil romper com a habitual resistência à mudança das rotinas enraizadas na cultura judiciária que bloqueiam o efeito positivo das inovações tecnológicas implantadas.

O desenvolvimento de um programa informático mais dinâmico, flexível e interativo contribuirá para simplificar e agilizar o processo, garantindo simultaneamente uma maior celeridade processual e uma redução de custos com o sistema de justiça.

No entanto, essas inovações tecnológicas devem ser desenvolvidas por equipas multidisciplinares da área de gestão e informática, mas integradas também pelos operadores

²⁵ A título de exemplo não se compreende o tempo demorado na transcrição de vários conteúdos, recordando aqui os antecedentes criminais descritos nos boletins de registo, quando seria fácil adoção de um modelo que permitisse o tratamento do texto.

Como não se compreende que as plataformas não permitam aceder diretamente às sentenças de outros tribunais, nem disponham de programas acessórios de apoio à atividade dos profissionais como a simples organização e apresentação da prova em ambiente digital ou sequer de ferramentas tão simples como alarmes sonoros, pesquisa por critérios no histórico do processo ou mesmo copiar diretamente a partir deste os respetivos conteúdos nomeadamente as referências dos atos representados.

judiciários, de modo a que os sistemas informáticos possam responder de forma eficiente, segura e transparente às necessidades de quem os utiliza.

A eficiência e a segurança dos sistemas informáticos são cruciais não apenas para a percepção social da justiça, mas também para a confiança dos seus utilizadores, devendo a modernização do sistema desenvolver novas medidas de execução e controlo da transparência na gestão processual em todos os tribunais.

Mas, se as ferramentas informáticas são indispensáveis para que os tribunais possam exercer as suas funções com a eficiência e a emergência que os tempos exigem, sem as quais não seria possível ultrapassar, por exemplo, as limitações resultantes da recente obrigação de confinamento decorrente da pandemia COVID-19, importa ter bem presente que tais recursos são extremamente vulneráveis a fatores externos designadamente à intromissão de vírus e hackers.

A total dependência do funcionamento da justiça em relação aos meios eletrónicos impõe a absoluta necessidade de desenvolver medidas de proteção, segurança e armazenamento dos respetivos dados no combate à pirataria informática.

2.2.4. INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO

Para melhorar a qualidade do sistema judicial, os inquéritos são instrumentos indispensáveis para avaliar, na perspetiva dos profissionais e dos utentes da justiça, a forma como aqueles funcionam.

Contudo, é a construção e a monitorização de indicadores de eficácia e padrões de qualidade da justiça que se mostra fundamental para a avaliação do sistema judiciário e a recuperação da confiança.

Neste particular os sistemas informáticos devem ser desenvolvidos no sentido da elaboração de estatísticas judiciais normalizadas a nível nacional e facilitar a gestão dos processos em tempo real sobretudo em matéria de cumprimento de prazos e objetivos estabelecidos.

Aqui, os sistemas automatizados de alerta rápido ajudarão seguramente a detetar problemas em termos de eficácia e oportunidade, despertando com maior acuidade a necessidade de identificar soluções (por exemplo, recursos humanos ou financeiros adicionais, reorganização do processo de gestão dos tribunais, assistência temporária a um tribunal).

Noutro prisma, os Conselhos Superiores não podem abdicar da inspeção ordinária dos magistrados²⁶, enquanto instrumento aferidor de mérito comparativo não apenas da eficácia,

²⁶ A anulação da periodicidade inspetiva dos juízes e magistrados do Ministério Público, com renovação da classificação de muito bom, bem assim dos juízes desembargadores (artigos 36.º e 37.º do atual EMJ

mas também das vertentes que escapam à monitorização dos dados, como sejam as qualificações, integridade e competência, valores que não são quantificáveis nem podem ser presumidos a partir de classificações anteriores nem da qualidade dos magistrados.

Os cidadãos e as empresas não podem ser penalizados por dinâmicas do funcionamento interno dos tribunais.

A montante da efetividade de um regime de responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, atualmente consagrado na Lei n.º 67/2007, de 31/12, importa que a ação de cada magistrado, relativamente aos processos de que é titular, seja avaliada regularmente pelos órgãos de gestão e disciplina.

Será sempre esse acompanhamento e avaliação regular a principal ferramenta para detetar os abusos e desvios de poder, bem assim as insuficiências e necessidades do sistema, tudo contribuindo para aumentar a capacidade de resposta aos novos desafios.

2.3. INDEPENDÊNCIA JUDICIAL

A independência judicial, componente indispensável do Estado de direito, decorre do princípio da separação de poderes (artigo 2.º da CRP), da tutela jurisdicional efetiva (artigo 19.º do TUE) e do direito a um tribunal imparcial (artigo 47.º da CDFUE).

Consagrada expressamente no artigo 203.º, da CRP, a independência judicial funciona como garante da imparcialidade, autonomia e isenção da atividade dos juízes e dos tribunais²⁷, bem assim da equidade, da previsibilidade e da certeza do sistema jurídico.²⁸

A independência e autonomia dos magistrados é uma condição para que a justiça seja respeitada e respeitável, não podendo ser encarada como um interesse profissional ou corporativo dos juízes, antes como uma garantia e confiança do cidadão e da sociedade na resolução imparcial dos litígios, pressuposto para a consistência e a integridade da própria atividade social e económica.

Com efeito, a perceção da independência e eficácia do poder judicial são também fatores determinantes para o crescimento económico, uma vez que pode atrair ou dissuadir investimentos.

e artigo 143.º, do atual EMMP), representa, por isso, um enfraquecimento na avaliação e controlo regular dos seus magistrados, sabido que a monitorização comporta fragilidades capazes de iludir o desempenho funcional dos visados.

²⁷ O princípio da independência dos juízes exige não apenas a sua inamovibilidade e irresponsabilidade (artigo 216.º da CRP), mas também a sua liberdade perante quaisquer ordens ou instruções das demais autoridades.

²⁸ Segundo o inquérito realizado em 2006 *in* “Corrupção e Ética em Democracia: o caso de Portugal”, Luís Manuel Macedo Pinto de Sousa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES/ISCTE), os valores associados ao Estado de Direito democrático são: 1.º. Transparência, 2.º. Igualdade, 3.º. Legalidade e Eficiência.

Agilizar significativamente o funcionamento do sistema de Justiça, simplificar o modelo das decisões, reduzir os tempos da justiça em particular da justiça económica e fiscal, generalizar a desmaterialização e tramitação eletrónica dos processos, aperfeiçoar os modelos de gestão dos processos judiciais e, em geral, da justiça, desenvolvendo uma cultura organizacional centrada em resultados, dotar o sistema de infraestruturas e equipamentos consentâneos com uma dinâmica de modernização e fomentar a utilização dos meios de resolução alternativa de litígios, são os fatores apontados como decisivos em matéria de Justiça para uma economia mais saudável e dinâmica²⁹.

Ao nível da estrutura é postulado da separação de poderes (artigo 2.º da CRP) desde logo a forma como o sistema judicial se organiza para garantir a sua independência, a começar pela composição e nomeação dos membros dos Conselhos Superiores dos Magistrados.³⁰

Tratando-se dos órgãos disciplinadores das magistraturas, a quem são atribuídas as mais amplas competências administrativas na gestão e disciplina da atividade judicial, desde logo a nomeação, colocação, transferência e promoção dos magistrados (artigos 217.º e 219.º, n.º 5, da CRP, artigo 149.º, n.º 1, do EMJ e artigo 21.º, do EMP), aqui incluída a nomeação dos Juizes Presidentes de Comarca e dos Coordenadores do Ministério Público (artigo 92.º, n.º 2, e artigo 99.º, n.º 2, da LOSJ, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto), a constituição dos Conselhos Superiores é uma matéria sensível no que se refere à independência do poder judicial e ao controlo político do conteúdo das decisões judiciais³¹.

Neste contexto a criação de um Conselho de Ética no seio do CSM, quando integrado por “personalidades de reconhecido mérito”, porventura, fora da magistratura judicial (artigo

²⁹ Cfr. “Visão estratégica para o plano de recuperação económica de Portugal 2020-2030” (Ponto 5.6).

³⁰ A independência dos juizes na resolução do caso concreto depende, efetivamente, da independência de tipo estrutural ou organizativa, enquanto conjunto de salvaguardas formais e condições estruturais aptas a proteger os juizes e todo o judiciário de qualquer tipo de intervenção ou controlo (internos ou externos) – cfr. Nuno Coelho *in* “Gestão dos Tribunais e Gestão Processual”, CEJ, março de 2015, pg. 32. Não haverá verdadeira separação de poderes, nem independência funcional dos juizes, se a sua gestão e a sua disciplina não estiverem confiadas a uma entidade independente revestida de especial exigência no tocante à legitimidade democrática, à isenção e à imparcialidade.

Atualmente os Conselhos Superiores são compostos por uma maioria de elementos de nomeação política.

Assim, o CSM é composto pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, dois vogais designados pelo Presidente da República, sete vogais eleitos pela Assembleia da República e sete vogais eleitos pelos magistrados judiciais (artigo 218.º, n.º1, da CRP, artigo 137.º, do EMJ, e artigo 154.º, n.º 1, da LOSJ).

O CSTAF é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Administrativo e composto pelos seguintes vogais: dois designados pelo Presidente da República, quatro eleitos pela Assembleia da República e quatro juizes eleitos pelos seus pares (artigo 161.º, n.º 1, da LOSJ).

Já o CSMP é constituído pelo Procurador-Geral da República, que preside, os procuradores-gerais regionais, um procurador-geral-adjunto, seis procuradores da República, cinco membros eleitos pela Assembleia da República e dois membros designados pelo membro do Governo responsável pela área da justiça (artigo 22.º, do EMP).

³¹ A Recomendação CM/Rec (2010) 12 do Comité de Ministros aos Estados membros, sobre a Eficiência, independência e responsabilidades dos juizes, adoptada pelo Comité de Ministros em 17 de novembro de 2010), reconhecendo que a independência individual dos juizes é protegida desde logo pela independência das magistraturas como um todo (§4), recomenda que «pelo menos metade dos membros dos Conselhos da Magistratura devem ser juizes escolhidos pelos seus pares de entre todos os níveis do sistema judicial, respeitando o pluralismo no interior do sistema judicial (§27), o que tem particular impacto no processo de seleção e carreira dos juizes (§46).

19.º do projeto de Código de Conduta), vem fragilizar ainda mais o sistema de garantias de independência dos tribunais.

Se acrescentarmos à composição dos Conselhos Superiores o controlo político dos recursos financeiros (orçamento da justiça) e materiais designadamente do “parque judiciário” e dos recursos humanos e equipamentos disponibilizados aos tribunais, fácil se torna perceber a vulnerabilidade da independência do poder judicial em relação ao poder executivo (Governo) e legislativo (Assembleia da República).

Prosseguindo, desempenhando o Ministério Público um papel fundamental no sistema penal, da perceção do seu funcionamento depende também a confiança dos cidadãos na justiça especialmente em matéria de combate à criminalidade económico financeira, branqueamento de capitais e à corrupção.

Assim, a par da nomeação para os membros do Conselho Superior, as salvaguardas relativas aos poderes de gestão e funcionamento dos serviços do Ministério Público são cruciais à transparência e confiança social da sua atuação.

A própria ação dos órgãos de governo do Ministério Público tem contribuído a passos para o enfraquecimento dessa transparência.

Recorda-se o debate sobre a diretiva da Procuradoria-Geral da República (PGR) que limitava a autonomia dos respetivos magistrados, legitimando a existência de ordens hierarquicamente superiores em processos-crime, sem registo escrito nos processos.

A existência de regras sobre composição do tribunal, a nomeação, a duração das funções, bem como as causas de impugnação da nomeação e de destituição dos seus membros, é também crucial à transparência da atividade dos tribunais.

Neste ponto as recentes irregularidades noticiadas sobre a distribuição de processos colocaram a descoberto a incapacidade do poder judicial e político para prevenir e fiscalizar essas falhas.

Dada a necessidade de atuar a montante para prevenir a existência de contextos geradores de práticas corruptivas, além do avanço na regulamentação da alteração, redução ou suspensão da distribuição processual, foram introduzidos melhoramentos substanciais no sistema informático (CITIUS) sobre a revelação do histórico dos atos de distribuição.

Se a independência judicial requer essencialmente uma cultura de integridade e imparcialidade partilhada pelos magistrados, o sistema não pode abrir mão de medidas claras e intransigentes para prevenir a corrupção no âmbito do poder judicial.

Nesse sentido, sendo as magistraturas exercidas numa carreira com total exclusividade, constitui um instrumento fundamental o dever declarativo a que ficarão sujeitos os magistrados, ao abrigo do artigo 5.º, da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, a regulamentar

pelo Código de Conduta (artigo 13.º a 16.º do citado projeto), materializado num modelo de declaração única adaptado à realidade da judicatura e com os limites legais estabelecidos para a sua consulta pública (artigo 15.º), quando exaustivo e claro sobre o enunciado dos rendimentos, património e atividade de cada um.

Já a legitimação da aceitação pelos magistrados de ofertas e hospitalidades de valor simbólico, no contexto institucional e social adequados (artigo 17.º, n.º 2, do citado projeto), com a indeterminação a que tais conceitos se prestam, sem definição de valor nem frequência, traz mais suspeições do que soluções na luta contra a corrupção e o tráfico de influências.

No plano individual espera-se da ação criminal e disciplinar, assegurados todos os direitos e garantias de defesa, o rápido e completo esclarecimento dos factos associados à corrupção na justiça³² e uma sanção ajustada à comprovação da sua extrema gravidade.

Mas, a responsabilização criminal e disciplinar dessas condutas não basta para restabelecer a confiança social nos tribunais.

As principais razões, segundo o Painel de Avaliação da Justiça na EU³³ de 2019, para a perceção social da falta de independência dos juízes, são a insuficiência de garantia dos respetivos estatutos, a interferência ou pressão de interesses económicos ou outros específicos e a interferência ou pressão do governo/classe política³⁴.

De resto, a principal conclusão do Painel de Avaliação, foi justamente o risco existente nos sistemas jurídicos dos Estados-Membros ao nível das garantias do estatuto e da posição dos juízes e, por conseguinte, da sua independência.

No plano sistémico, na definição das incompatibilidades constitucionalmente previstas (artigo 216.º, n.º 3, da CRP), impõe-se uma restrição estatutária clarificada sobre a participação dos magistrados em grupos de interesse e atividades, remuneradas ou não, absolutamente incompatíveis com os princípios éticos de conduta mormente a transparência e a independência no exercício de julgar³⁵.

³² Segundo o conceito amplo de corrupção proposto pelo Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (Opinião n.º 21, de 2018), independentemente da qualificação jurídica dos factos para fins criminais, qualquer conduta desonesta, fraudulenta ou antiética de um juiz, com o objetivo de obter um benefício para si ou para um terceiro, deve ser tratada como corrupção.

³³ O Painel de Avaliação da Justiça na UE constitui um instrumento de informação comparativo de carácter anual, destinado a ajudar a UE e os Estados-Membros a tornarem os sistemas judiciais nacionais mais eficazes, apresentando dados objetivos, fiáveis e comparáveis sobre uma série de indicadores pertinentes para a avaliação da qualidade, da independência e da eficiência dos sistemas judiciais em todos os Estados-Membros.

³⁴ Disponível em https://ec.europa.eu/portugal/news/eu-justice-scoreboard-2019_pt. Acesso em março de 2020.

³⁵ A este propósito há muito é conhecida a posição da A.S.J.P. sobre a incompatibilidade ética de participação dos Juízes, ainda que não remunerada, nos órgãos de justiça desportiva ou nos órgãos sociais dos clubes de alta competição, na maçonaria, nas atividades políticas ou administrativas que impliquem subordinação a outros órgãos de soberania ou o estabelecimento de relações de confiança política.

Quando os magistrados judiciais e do Ministério Público circulam entre funções judiciais e funções governativas ou outras ligadas a estes grupos, convivendo, em diferentes qualidades, com interesses e

3. CONCLUSÃO

Os tribunais judiciais são instrumentos fundamentais na qualidade da democracia, com forte impacto no desenvolvimento social e económico.

Com as transformações económicas, sociais e demográficas, que demandam a crescente intervenção dos tribunais na resolução de uma panóplia de problemas diversificados e complexos, a confiança na justiça será condicionada pela adequação e prontidão da sua resposta às solicitações atuais no quadro das funções consagradas no artigo 202.º, n.º 2, da CRP³⁶.

Neste enfoque, a eficácia, qualidade e independência do sistema judicial são os principais fatores de avaliação do desempenho funcional dos tribunais e determinantes da variação do índice de confiança dos cidadãos.

A morosidade da justiça é tradicionalmente um dos principais sintomas da ineficiência dos tribunais e conseqüentemente da perceção social negativa sobre o seu funcionamento.

Apesar da evolução positiva dos indicadores de confiança nos tribunais, naturalmente associados à melhoria da eficácia e qualidade da administração da justiça, soam agora sinais inquietantes de corrosão da independência e autonomia dos magistrados.

As notícias alarmantes sobre a corrupção e o abuso de poder no seio das magistraturas, tratando-se de casos isolados, mas fortemente mediatizados, vieram recentrar a confiança na justiça na vertente da independência e autonomia do poder judicial.

Neste ponto, a par da firmeza, rapidez e regularidade no exercício da ação disciplinar, urge o alargamento das medidas de execução e controlo da transparência, a partir da modernização processual em todos os tribunais.

Decorridos vários anos sobre as reformas estruturantes na organização judiciária³⁷, que tiveram como propósito fundamental ampliar a tutela jurisdicional efetiva e responder, com

políticas que podem ter sido ou vir a ser objeto de apreciação judicial, a perceção social é a de que esta participação atenta contra a independência e conseqüentemente a confiança nos tribunais.

Malgrado, esta preocupação comungada pelos Conselhos Superiores, os próprios Estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público não constituem garantia suficiente da independência dos magistrados.

Não se compreende especialmente que a recente alteração dos respetivos Estatutos, aprovada pela Lei n.º 67/2019 (EMJ) e pela Lei n.º 68/2019 (EMMP), ambas de 27 de agosto, tivesse deixado a porta aberta à participação dos juizes e magistrados do Ministério Público no exercício de determinadas funções (artigos 6.º-A e 8.º-A, do EMJ. e artigos 107.º e 108.º, do EMMP).

³⁶ Segundo o qual “na administração da justiça incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados”.

³⁷ A reorganização judiciária que partiu da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, embora com posteriores alterações, assentou essencialmente numa modificação da estrutura judiciária ao nível local, no alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, na profunda especialização das jurisdições e na aposta no novo modelo de gestão das comarcas.

qualidade e eficiência, aos litígios nas mais diversas jurisdições, impõe-se, hoje, o diagnóstico das insuficiências e dificuldades verificadas para a tomada de opções de política pública e a definição de programas e de medidas de gestão que as permitam ultrapassar.

Esta avaliação de resultados será o ponto de partida para desenvolver formas concretas de melhorar o funcionamento do sistema judicial. O acompanhamento e monitorização do desempenho funcional permite aferir, além do estado da atividade dos tribunais, o impacto e a eficácia dessas medidas e das políticas de gestão implementadas. Reconhecendo que muito há por fazer e a melhorar no sentido da inovação, simplificação e modernização da justiça, espera-se a rápida implementação de novas soluções tecnológicas, tendencialmente automatizadas, que acompanhem as novas reformas processuais e práticas judiciais capazes de dar continuidade ao projeto de transformação organizativa e otimização da gestão da Justiça em Portugal.

SIGLAS E ABREVIATURAS

ASJP – Associação Sindical dos Juízes Portugueses

CDFUE – Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CEPEJ – Comissão Europeia Para a Eficácia da Justiça

CES-UC – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

CPDHLF – Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSM – Conselho Superior da Magistratura

CSMP – Conselho Superior do Ministério Público

CSTAF – Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

EMJ – Estatuto dos Magistrados Judiciais

EMMP – Estatuto dos Magistrados do Ministério Público

ICS-UL – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

LOSJ – Lei Orgânica do Sistema Judiciário

STA – Supremo Tribunal Administrativo

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

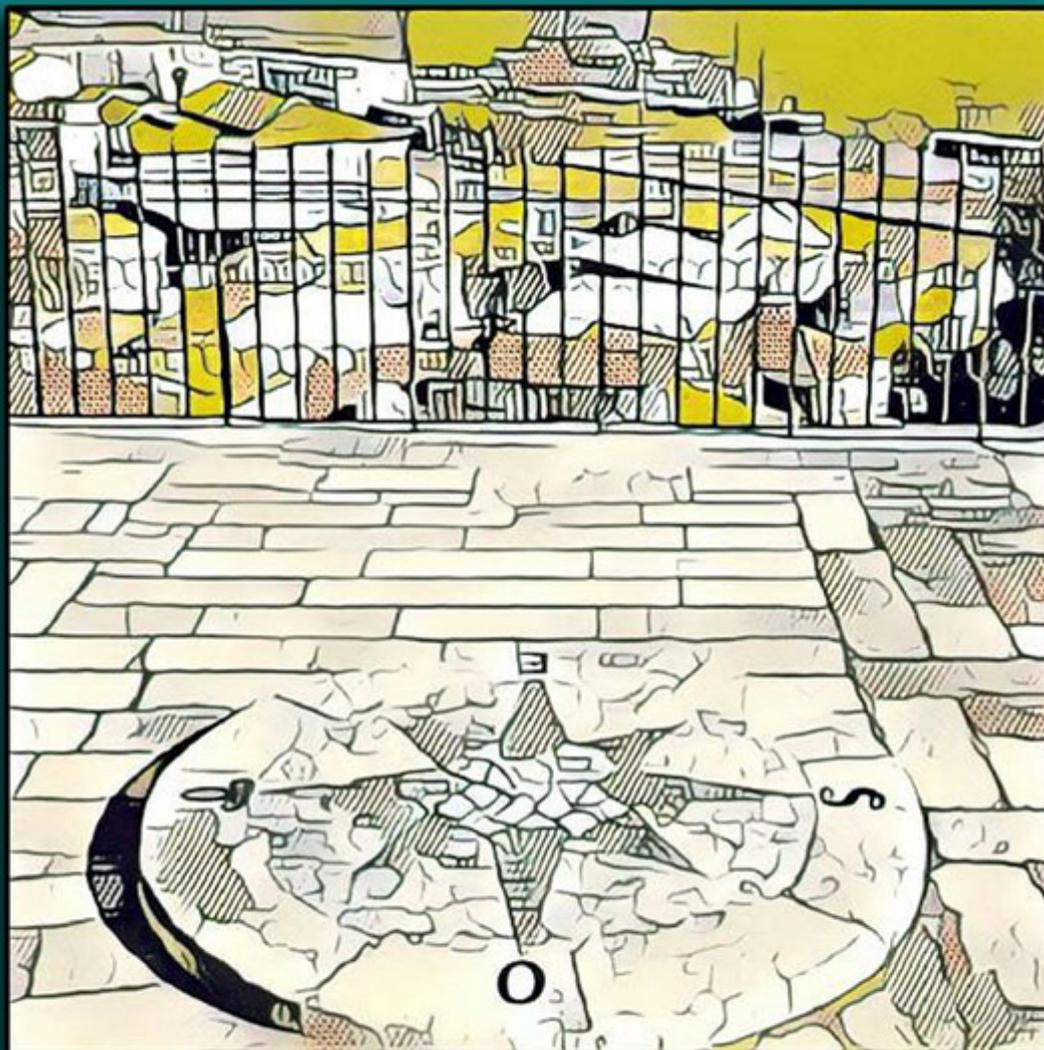
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJCE – Tribunal Justiça das Comunidades Europeias

TUE – Tratado da União Europeia

3. Comunicar justamente a Justiça

Marília dos Reis Leal Fontes



JULHO 2021

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

3. COMUNICAR JUSTAMENTE A JUSTIÇA

Marília dos Reis Leal Fontes*

- I. Introdução
- II. Prestar Contas e a Comunicação Social
- III. Linguagem e Legitimidade
- IV. Ser Sucinto e Estratégico
- V. Segredo de Justiça e Fugas de Informação
- VI. Segurança e Pressão
- VII. Websites do Conselho Superior de Magistratura e das Comarcas
- VIII. Gabinete de Comunicação e o Papel do/a Juiz Presidente
- IX. Conclusão e Reflexão
- Bibliografia

I. Introdução

A comunicação é a seiva de qualquer instituição, permitindo e regulando o bom funcionamento interno dos vários órgãos que a compõem. De igual importância e deveras mais desafiante, é o uso externo da comunicação por parte de órgãos de soberania como os tribunais de forma a firmar as raízes da sua legitimidade.

A comunicação pressupõe sempre meios, contidos ou paralelos ao sistema judicial, para a efetuar. Estes possuem formatos divergentes e linguagens próprias usadas para maximizar a utilidade e compreensão do conteúdo pelo destinatário.

Requerem assim uma consciência do tipo, quantidade, e estrutura da informação que deve ser transmitida a estes meios de forma a maximizar o benefício estratégico institucional enquanto porta-voz da Justiça.

Cada modo e meio de comunicação tem o seu 'ritmo', tornando uns mais ou menos apropriados e capazes de captar e transmitir fielmente certas práticas e processos internos e/ou exclusivo à Justiça, pois ela própria tem o seu tempo e características que a distinguem, quer de outros órgãos de Estado, quer de organizações e instituições da sociedade civil, quer daquelas com que o cidadão mais frequentemente se depara na sua vida diária.

A comunicação pode e deve servir para desbastar essa camada de impenetrabilidade da Justiça, colocando assim o ónus de comunicar aos pés dos próprios Tribunais e dos seus corpos administrativos e disciplinares como o Conselho Superior da Magistratura.

Este trabalho pretende ser um contributo para a discussão do tema.

Com base na história recente da relação entre a Justiça, a Comunicação Social e a Sociedade, sobre as mais importantes questões – éticas, legais, e práticas – que rodeiam este assunto e

* Juíza de Direito.

definem os parâmetros da discussão em seu redor, das decisões e projetos institucionais, e da realidade da comunicação dos assuntos da Justiça.

Finalmente, irá ser abordado o papel do Juiz Presidente da Comarca enquanto gerente da comunicação e da imagem do seu Tribunal especificamente, como um representante da Justiça em geral na sociedade, e como o um elemento comunicativo de ligação fulcral entre os vários corpos, níveis, e instituições internas e externas à Justiça.

II. Prestar Contas e a Comunicação Social

“Prestar contas” é essencial para a manutenção da confiança pública e logo a legitimidade, bem como um dever de quaisquer autoridades públicas.¹

No entanto, a vasta maioria da informação consumida pelo cidadão sobre tópicos da Justiça, é transmitida por media externos (jornais, televisão, redes sociais), liderando assim a criação de opiniões da sociedade sobre a instituição.

Existe um risco considerável na situação descrita acima: a Comunicação Social é governada fundamentalmente pelas forças do mercado, indiferentes quanto à qualidade ou validade do ‘escrutínio’ de quem ou do que for (ou falta do mesmo quando necessário).

No entanto, os próprios profissionais do jornalismo devem seguir um código deontológico² que inclua a presunção de inocência, a proteção da privacidade das vítimas de crimes sexuais, não falarem ou escreverem daquilo que não sabem.

Devem ser vigilantes dos cidadãos, responsáveis e informados, mas nunca ignorantes face às suas responsabilidades para com o público e as instituições que escrutinam, tendo eles próprios de prestar contas e de ser alvo de escrutínio dos seus pares e de externos.

Existe um risco para a sociedade e para a própria Justiça em isolar-se de tal forma que impossibilita vários processos necessários para garantir a sua legitimidade. Algo que pode criar certos vícios que devem ser evitados de forma a não ‘brincar’ com a Comunicação Social e por extensão com a Sociedade sobre matérias onde precisão, eficácia e maturidade institucional ao nível da comunicação devem ser tomadas como garantidas.

Face ao acima exposto, é de importância e da responsabilidade das comarcas e doutros espaços físicos da justiça demonstrar à Comunicação Social e à sociedade a inclusão que lhes é devida até na organização de tais espaços.

Deve ser disponibilizada uma sala em cada Comarca para a imprensa, servindo de ‘base’.

No entanto, essa base não impede que, dadas as realidades da profissão, os jornalistas ocupem as áreas comuns e outros espaços.

¹ Lei n.º 43/90 de 10 de Agosto, alterada pelas Leis n.º 6/93, de 1 de março, n.º 15/2003, de 4 de junho, e n.º 45/2007, de 24 de agosto.

² Aprovado no 4.º Congresso dos Jornalistas a 15 de janeiro de 2017 e confirmado em Referendo realizado a 26, 27 e 28 de outubro de 2017.

‘Encurrular’ os jornalistas, não é de todo desejável.

Quando é visto como necessário pelas figuras competentes e especialmente quando pedido explicitamente pelas partes envolvidas, é sempre mais simples e geralmente aconselhável remover as partes em questão de espaços que possam ser ocupados pelos jornalistas, movimentando-as de forma a evitar contacto com a Comunicação Social.

Para facilitar este processo e garantir a compreensão da mesma, será também necessário haver frequentes reuniões informativas entre um representante do tribunal e os jornalistas para informar e definir conjunta e previamente aquilo que pode/vai ser transmitido pelo tribunal.

III. Linguagem e Legitimidade

É claro que os magistrados podem e devem comunicar com os jornalistas e devem fazê-lo de uma forma competente, equilibrada e oportuna com um bom sentido para aquilo que é importante e estratégico de se comunicar, utilizando uma linguagem compreensível e consciente dos meios por qual a mensagem será transmitida.

Peter Singer, em *Ética no Mundo Real*, respondeu à descrição do seu trabalho como ‘acessível’ e não necessariamente de um nível académico assim: “Creio que aquilo que não pode ser dito de forma clara, não é pensado de forma clara”.

Aplicado ao contexto da comunicação da Justiça, este aforismo diz-nos que o “juridiquês” como tem vindo a ser chamado o uso age não como uma ferramenta esclarecedora e inviolável mas como um fator deslegitimador.

Dito de outra forma, a linguagem utilizada deve ser simples e esclarecedora e atenta à sua função consoante os seus utilizadores e os seus destinatários.

No contexto judicial, a linguagem da lei deve ser compreensível de forma a maximizar a compreensibilidade e logo a exigibilidade de cumprimento da mesma por parte dos cidadãos. Só dessa forma podemos esperar que a Justiça tenha realmente a capacidade de ser preventiva, persuasiva e reguladora.

No que toca à linguagem jurídica, o dever de formular e fundamentar de forma compreensiva e compreensível quaisquer decisões de relevo durante um processo exige à Justiça uma série de atos comunicacionais personalizados às características e necessidades de todos, com ou sem representação por parte de advogados.

No contexto de uma sociedade democrática de acordo com o consenso dos membros do Conselho da Europa, é exigido à Justiça:

- uma manutenção da relação entre ela e os cidadãos independentemente do nível de formação dos mesmos ou de necessidades especiais que possam ter;

- uma atitude inclusiva com vista a uma Justiça credível e eficaz no uso do seu poder institucional.

Pelo esquema do Ordenamento Jurídico, qualquer poder que seja exercido pela Justiça, é-lhe assim conferido pela Constituição, que por si mesmo deriva a sua legitimidade do povo que participou democraticamente na sua composição e ratificação diretamente ou via corpos legislativos diretamente eleitos.

Daqui parte uma coleção de direitos que garantem o conhecimento, o espaço e tempo para o escrutínio, o acompanhamento e debate informado por parte dos cidadãos em tudo aquilo que é da Justiça até às opções legislativas e regras processuais pelas quais ela é feita e às quais ela logicamente é submetida.

Os atos comunicacionais de qualquer processo da Justiça que permitem esta formulação e fundamentação compreensiva em praça pública servem um papel endoprocessual que permite a verificação dos movimentos do processo por todas as partes interessadas, permitindo às queixosas o recurso que por estes comunicados (a nível interno) terá uma base para se revelar divergente ou concordante.

Finalmente, chegamos à “transparência” que deve ser o valor base de todos estes processos de prestação de contas que façam uso de uma linguagem apropriada à manutenção da legitimidade para com a sociedade.

IV. Ser Sucinto e Estratégico

De importância é também a cultivação da habilidade de um magistrado ou qualquer porta-voz da Justiça em ser sucinto e capaz de perceber que partes do seu discurso serão mostradas e citadas pelos meios de comunicação social.

Estas são por norma os excertos das poucas palavras mais captantes por serem particularmente impactantes (de forma positiva ou negativa do ponto de vista estratégico da Justiça).

Quanto mais palavras são usadas, menos provável se torna que o conteúdo de verdadeira importância estratégica seja comunicado e logo é de aí que parte a necessidade de ser sucinto. No entanto, a linguagem não se mede apenas pelas palavras; é preciso ter em conta os aspetos visuais e subverbais.

Meros segundos capturados de um magistrado a falar de forma relutante enquanto se dirige para dentro de um automóvel ou de um edifício transmitem uma imagem equivalente a uma frase mal conseguida ou uma resposta inoportuna.

Pára-se para falar, ou então não se fala!

Informa-se com antecedência sobre o local, a forma, o porta-voz de qualquer informação que tenha sido aprovada pelas pessoas encarregues de ser transmitida.

Prepara-se um texto curto caso necessário, mas nunca se mostra dependência do mesmo.

Escolhe-se um enquadramento visual de primeiro plano apropriado à ocasião.

Começa-se pela informação estrategicamente importante e poupa-se nos detalhes.

Entregam-se respostas curtas e televisivas que deixem claro em tão poucas palavras quanto possível o sentido da informação e a intenção com que ela é comunicada.

E, finalmente, não se permite que haja espaço para dúvida ou para ‘preencher os buracos’ por parte da Comunicação Social’ retificando-se informação errada quando esta se espalha e enquadrando a realidade do processo de uma forma credível e informativa, de forma a impedir a subversão por parte dos meios de comunicação da realidade de qualquer processo.

Em situações mais privadas e individuais como as de uma entrevista a um meio de comunicação, é necessário manter um tom respeitoso, provendo informação de forma equilibrada e sempre com base na verdade.

Adicionalmente, é também preciso ter consciência do facto de informações poderem ser entregues enquanto fonte jornalística com ou sem atribuição pessoal (*on* ou *off the record*) e usar esse facto de forma a maximizar a credibilidade da informação comunicada e a boa imagem do próprio entrevistado e, logo, da Justiça.

É conveniente também ter em conta e perguntar o género jornalístico seguido geralmente pela entidade entrevistadora e perceber que tipo de texto será produzido com a informação dada.

Quanto mais provável a eventual existência de citações diretas como em forma de entrevista, mais cuidado se deve ter com o uso das palavras e mais conveniente é que respostas sejam entregues por escrito para que tenham um maior grau de exatidão.

Numa entrevista que seja feita em direto na televisão deve-se evitar levar mais do que breves apontamentos, começar pelo essencial e nunca elaborar demasiado sobre detalhes que não sejam explicitamente perguntados.

Deve-se construir frases curtas e expressivas, olhando para o entrevistador.

Quanto à rádio, o mesmo se aplica no que toca ao conteúdo e forma da informação entregue, mas pede-se um cuidado acrescentado com o uso das palavras, evitando silêncios prolongados.

Em qualquer situação, deve-se comunicar com base em objetivos, falando-se geralmente sobre áreas, e tendo-se consciência dos diferentes modos de comunicação e tentando adaptar a informação a um estilo jornalístico, preferivelmente com um ângulo de questionamento combinado anteriormente de forma a facilitar a preparação por parte do entrevistado.

V. Segredo de Justiça e Fugas de Informação

Existem situações, no entanto, onde a informação importante não é estrategicamente conveniente ou de todo passível de ser comunicada.

O processo penal é público, ressalvadas as exceções previstas na lei.³

A estas exceções são dadas o termo de Segredo de Justiça que é previsto ao abrigo do Artigo 86.º do Código de Processo Penal e, geralmente, são mantidas pelo Ministério Público quando entendido que é apropriado.⁴

De que maneira for, cabe ao Juiz do processo, no que lhe respeita e quando tenha de informar e comunicar, fazê-lo de forma esclarecedora mas abstrata para não quebrar o segredo de justiça.

Apesar da conveniência do segredo de justiça, nunca se deve deixar que as exceções previstas relativamente ao mesmo se tornem na norma.

O juiz do processo/visado tem que gerir e trabalhar a informação que pode ou não ser transmitida, recebendo quanto apoio for necessário e apropriado à eventual sensibilidade especial do seu caso, sempre com a visão institucional na sua consciência.

Casos de maior sensibilidade como aqueles que envolvem crimes contra a paz, humanidade, o Estado bem como crimes particularmente capazes de criar polémica nas áreas da política, finanças, desporto, corrupção violência doméstica, cybercrime, fogos, terrorismo e outras matérias mediáticas, não raras vezes são objecto de discussão pública antes de o deverem ter sido.

Em qualquer caso, como em qualquer navio, deve ser controlado o 'peso' da carga que leva, libertando ao mar o quanto necessário para o sustentar perante as condições do 'mar' sendo elas mais ou menos previsíveis.

E, como em qualquer navio, evitar fugas e estancá-las dentro do possível, reagindo prontamente e com o máximo de respeito pelas horas e ritmos da imprensa (marcando comunicados para bem antes do começo dos jornais televisivos e dentro do horário normal de uma redação, por exemplo) deve ser sempre uma prioridade do esforço comunicativo de um Tribunal.

Quando se marcam tais comunicados, para além da importância de que aconteçam precisamente à hora marcada para facilitar a inclusão da informação provida dentro dos horários limitados da imprensa, é também necessário conhecer a estrutura básica de textos de um *press-release*, especialmente se for por escrito.

³ Ao abrigo do Artigo 86.º n.º 1, do Código de Processo Penal.

⁴ Salvo uma decisão positiva do juiz de instrução quanto a um requerimento de uma das partes para que o segredo de justiça seja levantado ao abrigo do número 5 do artigo 86.º.

A informação, para além de estar altamente sintetizada e escrita numa linguagem clara como já foi elaborado, deve ser acompanhada por uma introdução que capricha a atenção do ouvinte/leitor, com citação direta de factos e estatísticas relevantes ao processo e deixando sempre explícito o contacto (nome e telefone a utilizar) de quem possa ser contactado pela Comunicação Social para clarificar e eventualmente responder a questões pertinentes que possam ter sobre o processo em questão.

Idealmente, deve ser um texto composto por um título que explicita exatamente o que aconteceu:

- acusação, arquivamento, condenação, decisão de recurso;
- que departamento do Ministério Público é responsável por tal;
- o que este fez especificamente e de que crimes se trata o processo em

questão;

- quando e/ou onde aconteceu;
- quem coadjuvou com o Ministério Público;
- as medidas de coação eventualmente utilizadas;
- a complexidade do processo em questão e a razão pela qual o comunicado foi

transmitido no momento em que foi transmitido.

No que toca aos processos ainda em investigação, deve sempre haver articulação com os órgãos de polícia criminal quanto à informação que pode e deve ser comunicada.

Existem muitas vezes pessoas dispostas a falar, com ou sem atribuição relativamente a processos onde a informação que já tenha sido transmitido ao público não satisfaz de forma considerável as exigências do Quarto Poder.

Por isso, é vital garantir comunicados regulares, acompanhar o trabalho jornalístico, e incluir - dentro do possível - a imprensa (inclusive dentro dos espaços físicos do tribunal como já elaborado).

VI. Segurança e Pressão

A transmissão de qualquer informação por parte da Justiça deve ser sempre feita de forma convicta, com precisão, propriedade e rigor jurídico.

No entanto, existem certas realidades dos casos que têm vindo a atrair atenção mediática que são incontornáveis e devem ser tomados em conta.

À medida que a atenção do público, com o desenvolvimento democrático do país e dos seus próprios cidadãos, se vira dos simples crimes de rua para aqueles praticados por figuras “importantes” e com verdadeiro poder e influência, a nível político, financeiro, ou cultural, vai-se perdendo parcial ou totalmente a cooperação de outros órgãos de soberania que podem não ter tanto interesse em que os seus assuntos mais embaraçosos sejam expostos à luz do dia com a força e legitimidade da voz da lei e da Justiça.

É claro que, devido aos incentivos já mencionados, também é realmente incontornável que se perca cooperação, amigabilidade, e muitas vezes interesse por parte da Comunicação Social

quando se trata de casos ou processos que não reflitam bem sobre qualquer indivíduo ou organização a quem ela própria pode estar sujeita a nível cultural e até mesmo subsidiária ao nível político e financeiro.

Estas autoridades que não têm por norma quaisquer tipo de processo de eleição aberto ao público, naturalmente tendem a fazer tudo dentro do possível para evitar que haja um meio de comunicação que ligue as suas alegadas infrações e o público.

Muitas vezes, a Justiça é alvo daquilo que Pedro Bacelar de Vasconcelos em *A Crise da Justiça em Portugal* chama de ‘pressão ilegítima’ por parte da Comunicação Social, que ganha assim um acrescido controlo social ao ‘aproximar-se’ dos cidadãos retoricamente com vista a deslegitimar a Justiça, sabendo que características fundamentais dos órgãos da mesma muitas vezes impedem uma resposta imediata capaz de interromper e controlar a propagação de informação errada quanto aos processos da mesma.

Dado o acima exposto, é difícil mas ainda assim necessário manter uma relação de trabalho entre a Justiça e a Comunicação Social, dado o perigo acrescido já mencionado de deixar que a última ‘preencha buracos’ com demasiada frequência e conseqüentemente produza notícias completamente desajustadas da realidade.

Como explicitado na *Declaração de Princípios e acordo de órgãos de comunicação social relativo à cobertura de processos judiciais*, deve-se reconhecer que existem limites constitucionais e legais que, perante o direito à informação e de ser informado, salvaguardam outros direitos, liberdades, e garantias a qualquer cidadão; precisamente um que componha uma parte de um processo capaz e provável de atrair atenção mediática.

Dito de outra forma, a Justiça não só tem o seu tempo próprio mas como tem o direito a tê-lo, de acordo com os limites legais das intervenções públicas em qualquer processo da Justiça.

VII. Websites do Conselho Superior de Magistratura e das Comarcas

O Website do Conselho Superior de Magistratura foi criado em 2003, numa fase dianteira do uso da Internet como meio de comunicação, seguindo a Justiça os passos do mundo académico.

É pertinente o facto do crescimento (lento mas consistente) do uso público da Internet em Portugal após o ano de 1994 com o seminário “Portugal na Internet”, tendo as primeiras ofertas de adesão para os vulgos utilizadores surgindo nos dois anos que o seguiram.

A renovação do website do CSM de 2005 melhorou a funcionalidade geral da plataforma e, na altura, ambicionava criar uma secção de “Serviços ao Cidadão”⁵, destinada:

- a receber e responder a questões que qualquer cidadão quisesse colocar ao CSM;

⁵ Circular n.º 136/2005.

- bem como queixas relativamente a processos judiciais e magistrados, para serem apresentadas ao Vogal competente.

Apesar de não ter sido concretizada (em 2005) devido à dificuldade e/ou impossibilidade de automatizar este processo suficientemente para que o custo (especialmente em recursos humanos) fosse suportável, a inclusão da ideia assinalou uma intenção inicial de transmitir assuntos de Justiça diretamente ao cidadão, profissional ou leigo, sem a necessidade de um intermediário.

Subsequentes renovações dos portais informáticos da Justiça melhoraram a aparência estética da plataforma *on line* do CSM, adotaram ideias e recursos presentes nos portais equivalentes de outros países, disponibilizaram um sistema de menus mais intuitivos e com tradução disponível e criaram um *feed* de notícias relacionadas com os casos que incitam mais interesse público.

Em termos do próprio conteúdo, por várias decisões como da deliberação do plenário de Maio de 2015, definiu-se as condições de divulgação de deliberações do CSM e atos de comunicação do CSM com base nos princípios acima referidos de acessibilidade, compressibilidade, e transparência.

Divulgam-se as decisões do Plenário e Permanente, publicando as respectivas actas.

Divulgam-se também despachos do Vice-presidente e vogais, intervenções públicas do CSM, reuniões com instituições e órgãos nacionais bem com relações com entidades estrangeiras, etc...

Tudo isto, atendendo à privacidade, sigilo e outros direitos dos interessados e à manutenção da ordem pública (por exemplo, omitindo os indivíduos visados em casos/processos disciplinares salvo interesse preponderante).

Finalmente, esta informação é, resumidamente, publicada no website do CSM e integralmente na plataforma Iudex após a ata.

VIII. Gabinete de Comunicação e o Papel do/a Juiz Presidente

A necessidade da criação de um gabinete de comunicação partiu dos simples, mas incontornáveis, factos aritméticos daquilo que eram e são as necessidades comunicativas da Justiça.

Mais de 1700 juizes de primeira instância, 23 juizes presidentes, 21 inspetores judiciais, membros de júris de concursos curriculares, etc...

Dados estes valores, é natural que questões de elevada especificidade que são recebidas pelo CSM não tenham uma resposta que seja simultaneamente rápida de obter e comunicar e ao mesmo tempo fidedigna.

De facto, até os procedimentos mais recentes que derivam logicamente da inclusão do correio eletrónico e outros meios de comunicação efetivamente instantânea na vida diária e

profissional de todas as partes envolvidas têm-se demonstrado demasiado lentos e trabalhosos perante o tempo limite do jornalista.

Afinal, informação complexa como aquela que frequentemente é produzida durante a maior parte dos casos e processos que sejam de particular interesse, não é passível de ser comunicada no seu estado ‘bruto’.

Esta tem de ser trabalhada como já foi elaborado e este processo é dispendioso tanto de tempo como de recursos humanos.

Adicionalmente, os magistrados, particularmente aqueles com maior antiguidade, nunca foram ensinados a comunicar da maneira como hoje se espera que eles façam com o mínimo de atraso e falta de precisão técnica, cumprindo as necessidades e atualizações diárias da comunicação dentro e fora do sistema judiciário.

Com a conceção deste Gabinete, procurou-se encontrar uma solução para esta falta de adequação dos canais de informação tradicionais para servir de ponto de ligação entre todos os Juízes, os órgãos de comunicação social, e o público em geral.

Este seria um órgão com a capacidade de comunicar com vista a ajudar os outros a fazer os mesmo, que conheça as redações e os estúdios, que conheça as múltiplas linguagens já mencionadas, com a capacidade de decodificar a linguagem jurídica e, conseqüentemente, composta:

- por profissionais da imprensa com uma formação em direito;
- por pessoas com um sexto sentido e compreensão inerente da comunicação social e simultaneamente capazes de compreender a teoria e a abstração dos tribunais, fazendo tudo isto de uma maneira centralizada e ao mesmo tempo ágil.

Em 2007 foi integrado como parte da Lei de Organização do Conselho Superior de Magistratura⁶ a criação (que não se concretizou contemporaneamente) de um Gabinete de Comunicação composto por, pelo menos, dois elementos com experiência e/ou formação na área da Comunicação Social.

Como não foi implementado, uma comunicação *ad hoc* e sem a centralização ou generalização necessária continuou a ocorrer.

Em Abril de 2015, sobre proposta da então Chefe de Gabinete, o então Vice-presidente do CSM elaborou um plano de comunicação, aprovado em Plenário em Junho do mesmo ano.

Este plano pretendia “assegurar a prestação de informação institucional e de resposta solicitações correntes ou excepcionais, apoiando a comunicação dos tribunais, sob solicitação dos juízes ou dos órgãos de gestão”.

Este plano foi elaborado com base nos valores do direito à informação, o dever de informar, da transparência e da prestação de contas, e com referência ao artigo 217.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e os artigos 153.º e 155.º da Lei Orgânica do Sistema Judiciário e à competência do CSM de gerir e disciplinar a magistratura judicial e acompanhar a atividade dos tribunais.

⁶ Artigo 18.º n.º 3 da Lei n.º 36/2007 de 14/08.

Este plano de comunicação ressuscitou a ideia do Gabinete de Comunicação, conferindo ao mesmo competências (com base na mesma Lei⁷ acima mencionada) de gerir as relações institucionais da Justiça e os estudos e planeamento de articulação do CSM, da comunicação social e dos cidadãos.

Conferiu também as competências de:

- atender tanto ao público como à comunicação social;
- prestar de informação solicitada ao CSM sobre o funcionamento e trâmites processuais dos tribunais;
- filtrar e estudar queixas, críticas, e sugestões sobre o funcionamento dos tribunais;
- cumprir um serviço de assessoria para a Justiça relativamente à Comunicação Social;
- ser um meio de difusão das deliberações do CSM;
- ser um centro de pesquisa e desenvolvimento quanto à contínua divulgação de informação dos Tribunais e do CSM;
- recolher e analisar informação relativa ao CSM, Tribunais, e administração jurídica;
- produzir um boletim informativo para uso do CSM e produzir um relatório semestral de questões pertinentes ao funcionamento da Justiça para ser divulgada internamente para análise e elaboração de propostas de ação.

Eventualmente, o procedimento concursal de dois técnicos superiores para este gabinete foi incluído no orçamento de 2020, com a Dr.ª Inês David Bastos (uma jornalista com formação em Direito, tendo sido escolhida como assessora do Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e Membros, integrando assim o Gabinete de Comunicação, Relações Institucionais, Estudos e Planeamento).

Finalmente criado, é importante que qualquer Juiz Presidente da Comarca perceba o seu papel enquanto responsáveis pela informação com consciência dos canais de comunicação, visão, valores, diretrizes, etc... relevantes à nova organização e centralização perante a existência deste gabinete e das outras medidas constatadas no plano de comunicação.

No que toca às suas responsabilidades, qualquer Comarca deve fazer constar no site do CSM os seus contactos e modos de prestação de informação, estabelecendo procedimentos adequados com base na urgência (ou falta) de qualquer pedido que receba, e delineando na mesma plataforma a qual procedimento um membro da comunicação social se deve dirigir dado o respetivo nível de urgência do seu contacto.

Quanto às diretrizes, é imperioso assegurar a igualdade do tratamento da comunicação social quanto ao seu acesso de forma a preservar a imagem de independência como parte do carácter institucional da Justiça, acautelado às necessidades na comunicação com diferentes destinatários/públicos-alvo e respeitando a proteção dos direitos pessoais, a dimensão e independência judicial.

⁷ Artigo 18.º n.º 4, da Lei n.º 36/2007, de 14/08.

O/A Juiz Presidente deve também articular com o CSM, pedindo ajuda ao mesmo, e melhorar por prática e por meios a comunicação entre os mesmos.

Torna-se assim um trabalho cooperativo de prestação de informação interna entre o Gabinete, a JP e o CSM.

Além da cooperação, a atualidade, a eficiência, o serviço público, ética, proatividade, isenção, transparência e responsabilidade social devem também ser os valores base que guiam as partes nesta atividade contínua e adaptada e preparada para as necessidades de qualquer altura, incluindo de crise (algo que exige uma auto-estrada informacional que liga os funcionários, os membros do CSM, os quadros dirigentes e membros dos gabinetes internamente e a sociedade, os órgãos de soberania e de sociedade civil, os meios de comunicação, profissionais forenses, e outras autoridades e organismos públicos).

Este esforço coletivo determina ações com vista a cumprir os objetivos da visão do plano de comunicação com base nos valores já referidos, desenvolvendo os canais de comunicação em permanente atualização de informação, diagnóstico de problemas, e identificação de necessidades dos tribunais e do CSM em tempo útil produzindo informação trabalhada de forma a evitar a dissincronia, tudo em combinação com a assessoria de comunicação.

Para este fim, é vital a existência de fácil acesso ao correio eletrónico e outros contatos dos coordenadores e porta-vozes nomeados bem como participação ativa e presente nos meios convencionados com a comunicação social.

O CSM e os Juizes Presidente têm assim a obrigação de servirem como fontes internas que impeçam, utilizando os métodos já discutidos em parágrafos anteriores, ‘surpresas’ ao nível da informação exposta ao público, trabalhando por antecipação e não só por reação.

IX. Conclusão e Reflexão

Para a manutenção do bom funcionamento e da legitimidade da Justiça, é vital a existência de fluxos de informação institucional constantes, trabalhados, e organizados, incluindo materiais de divulgação, comunicados após o termo de processos e trabalhos, e a atualização do Site CSM, ludex, e quaisquer outras vias de comunicação utilizadas para transmitir estes fluxos em tempo regular (bem como em tempo de crise onde se espera que os sujeitos intervenientes tenham a capacidade de utilizar todos os canais de comunicação possíveis em coordenação com os coordenadores e porta-vozes, quer gerais quer específicos a cada caso para disseminar informação verdadeira, importante, e estratégica).

A comunicação interna da Justiça deve ser caracterizada pela participação constante, ágil e responsável de todos os envolvidos nela, servindo como uma ferramenta de apoio aos juizes, tribunais, e qualquer componente e elemento da Justiça, que por uma ou outra razão se tornem alvos de interesse (com os juizes de direito – os protagonistas mais frequentes e prováveis – a ter todo o conhecimento e controlo prévio do que é externalizado, em articulação com o/a Juiz Presidente da Comarca e o/a Juiz/a Coordenador/a).

Comunicação externa – geralmente, mas não exclusivamente, com a Comunicação Social – que deve ser adaptada em relação aos meios apropriados quer ao seu veículo, quer no conteúdo (com constante respeito e atenção aos limites legais de qualquer exposição que seja feito no processo da comunicação da justiça), não esquecendo a criação e manutenção de espaços físicos apropriados e dignos de qualquer atividade que direta ou indiretamente caracteriza a Justiça publicamente.

Deve-se realçar também, em qualquer plano de ação referente a esta área, a importância de ser conhecedor e capaz de uma eficaz execução de boas práticas a nível sensorial por parte de qualquer magistrado e especialmente aqueles em posições de liderança e de mais elevado escrutínio.

Finalmente, tomando em conta o progresso que até agora foi feito relativamente ao vasto corpo de coisas abrangidas pela relativamente simples expressão de ‘Comunicar a Justiça’ e perpetuamente cometido ao desenvolvimento de atividades com ela relacionada, deve ser considerada uma contínua expansão do contacto direto com os cidadãos, evitando a constante filtração dos meios de comunicação.

Assim sendo, será pertinente discutir formas de melhorar o atual estado do website do CSM e especialmente os das comarcas, num esforço coletivo para garantir que os atuais procedimentos sejam notados e efetivamente executados garantindo um desenho informático e uma interação intuitiva e acessível a todos os cidadãos.

A expansão das próprias funções destas plataformas para que cada vez mais procedimentos possam ser feitos por via digital e não exclusivamente em pessoa ou por vias de comunicação mais rudimentares e frequentemente inseguras face à relativa facilidade da manutenção da anonimidade, segurança, e exclusividade da partilha de informação pelas vias digitais.

Sempre cautelosos de quaisquer questões de segurança, referindo sempre a autoridades nessa área, será também positivo uma continuada digitalização de tudo o que é necessário para a prática da Justiça por parte dos seus profissionais, particularmente num futuro de curto a médio prazo que pode ser caracterizado pelos cuidados redobrados em volta da saúde de qualquer profissional ou parte em qualquer caso, processo, ou outro procedimento da Justiça.

Finalmente, um(a) Juiz Presidente deve ter a garantia, bem como deve garantir, da existência de um processo de aprendizagem constante, para que possa utilizar novas tecnologias que venham a ser desenvolvidas, sempre com a assessoria dos profissionais da comunicação com que terá de trabalhar para garantir uma eficaz e construtiva Comunicação da Justiça.

Bibliografia

Lei n.º 78/87 de 17 de fevereiro, alterada pelas Leis n.º 26/2010, de 30 de agosto, n.º 48/2007, de 29 de agosto, n.º 59/99, de 1 de janeiro e n.º 57/91 de 18 de agosto. Diário da República: I série, n.º 40 (1987) Consolidado. Acedido a 20 out. 2020. Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 43/90 de 10 de agosto, alterada pelas Leis n.º 6/93, de 1 de março, n.º 15/2003, de 4 de junho, e n.º 45/2007, de 24 de agosto. Diário da República: I série, n.º 163 (2007). Acedido a 20 out. 2020. Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 36/2007 de 14 de agosto, alterada pelas Leis n.º 36/2007. Diário da República: I série, n.º 156 (2007). Acedido a 20 out. 2020. Disponível em www.dre.pt.

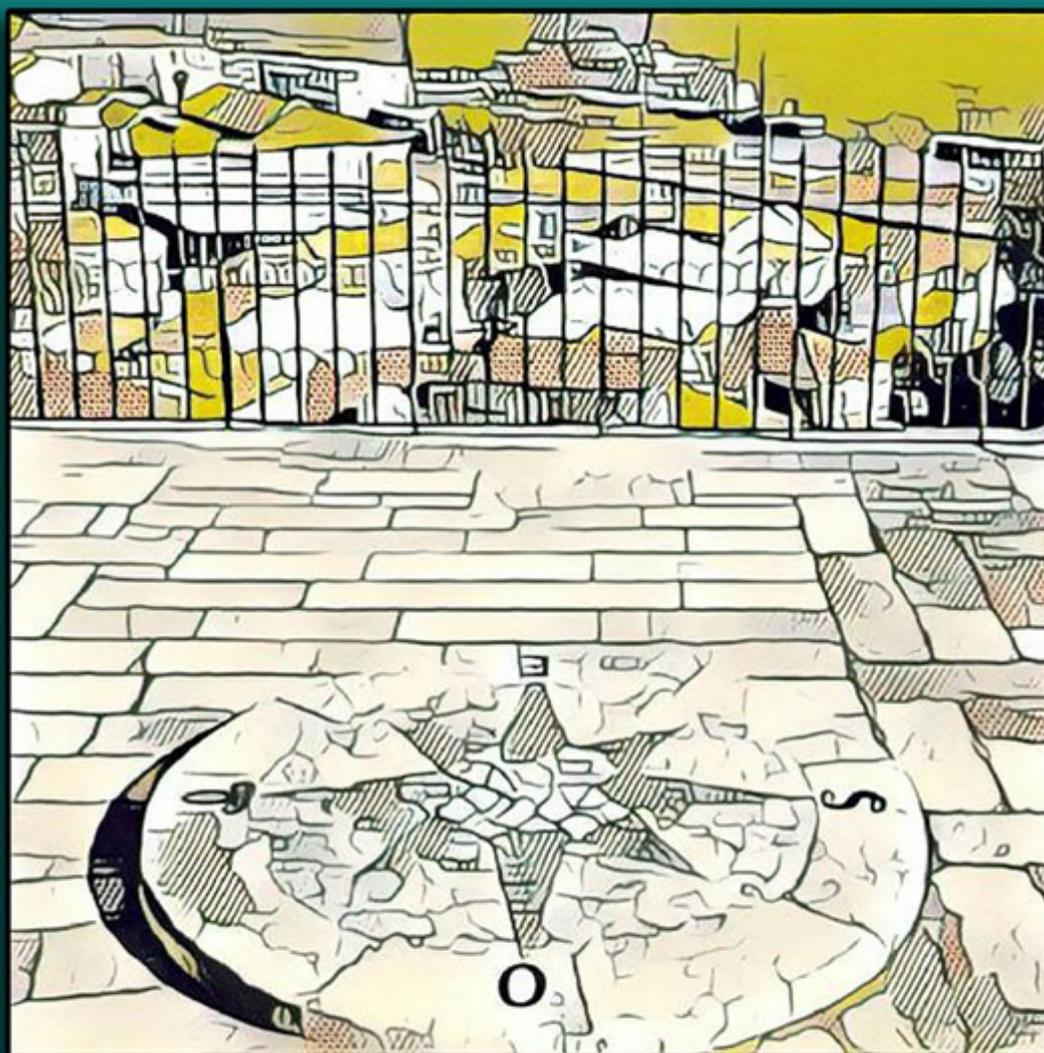
PORTUGAL. Conselho Superior da Magistratura – Circular Normativa n.º 136/CSM. 2005-06. Boletim Informativo. Disponível em:

https://www.csm.org.pt/ficheiros/boletim/boletimcsm2005_07.pdf

Sindicato dos Jornalistas (2017). Novo Código Deontológico (aprovado no 4.º Congresso dos Jornalistas a 15 de janeiro de 2017 e confirmado em Referendo realizado a 26, 27 e 28 de outubro de 2017). Disponível em <https://jornalistas.eu/novo-codigo-deontologico/>

4. Comunicação interna

Susana Isabel da Costa Fontinha



JULHO 2021

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

4. COMUNICAÇÃO INTERNA

Susana Isabel da Costa Fontinha*

1. Introdução
2. Conceitos e fundamentos teóricos
 - 2.1. Comunicação
 - 2.2. Comunicação organizacional
 - 2.3. Comunicação interna
3. Desenvolvimento
4. Juiz Presidente e comunicação interna
 - 4.1. Reuniões
 - 4.2. Correio electrónico
 - 4.3. Boletim Informativo ou Newsletter
 - 4.4. Provimentos e Manuais de Boas Práticas
 - 4.5. Eventos
5. Conclusão

“Se falares a um homem numa linguagem que ele compreenda, a tua mensagem entra na sua cabeça. Se lhe falares na sua própria linguagem, a tua mensagem entra-lhe directamente no coração”

Nelson Mandela

1. Introdução

A evolução da humanidade foi marcada por diversas revoluções.

Mudanças abruptas de ordem política, económica, social e cultural que, umas vezes de forma violenta, outras de modo pacífico, foram, reiterada e sucessivamente, transformando de forma profunda e inelutável a fisionomia da organização política e a vida em sociedade.

Por outro lado, sendo claro que a evolução de uma dada comunidade humana traduz e reflecte um processo complexo, permanente e contínuo de alteração e reequilíbrio da sua estrutura e hierarquização social, dos mecanismos de interacção individual e colectiva dos seus membros, dos seus hábitos, valores e crenças e das suas práticas compartilhadas e genericamente aceites, enquadradas por um concreto momento e compreensão históricas e pensamento filosófico, em que todos os ditos aspectos se articulam, interpenetram, condicionam, influenciam reciprocamente e potenciam entre si de molde a operar uma mudança na ordem política e social vigente e impor um novo paradigma social, parece igualmente certo que essa evolução e o seu sentido são bastas vezes impulsionados pelo progresso económico, científico e tecnológico dessa comunidade e das grandes ou pequenas revoluções que nesses domínios ocorrem.

* Juíza de Direito.

Iniciada na segunda metade do século XX e potenciada pela generalização e democratização do uso de computadores digitais, da constituição de arquivos digitais, do surgimento e expansão da WEB, etc., a terceira Revolução Industrial, também designada por Revolução Digital, é consabidamente a revolução em curso no nosso tempo e o vector de desenvolvimento e afirmação da apelidada Era da Informação, também dita Digital ou Tecnológica, e dos desafios que ela traz à sociedade actual, designada por alguns autores como Sociedade da Informação¹ ou do Conhecimento, cujo modelo de desenvolvimento socioeconómico assenta num quadro onde a informação, como meio de criação de conhecimento, desempenha um papel fundamental na produção de riqueza e na contribuição para o bem-estar e qualidade de vida dos cidadãos e em que as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) se apresentam como instrumentos e veículos indispensáveis ao progresso.

Sociedade da Informação em cujo paradigma a comunicação assume um papel nevrálgico e central e por isso se vem afirmando como uma área estratégica de desenvolvimento, designadamente para as diversas organizações e instituições que povoam o espaço socioeconómico.

Sendo presentemente incontornável, quando se pensa profissionalmente no governo de uma qualquer organização ou instituição e na definição do seu projecto e estratégia de desenvolvimento e/ou da sua afirmação no ambiente em que se situa a sua actuação, em vista da concretização da sua missão, não pensar também na definição para ela de uma estratégia de comunicação e num plano de comunicação organizacional.

Numa outra linha, crê-se não ser excessivo afirmar que, acompanhando a mudança dos tempos e com o fito de corresponder às novas expectativas e exigências da comunidade política que serve, expressas na vontade de um sistema de justiça mais célere, mais eficaz, mais eficiente, mais transparente, mais próximo e mais acessível aos cidadãos, também o sistema judiciário português sofreu uma revolução com a entrada em vigor, em Setembro de 2014, da Lei Orgânica do Sistema Judiciário (LOSJ), aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26.8.

A qual, depondo o anterior modelo organizativo, em linha com as concepções dominantes de *New Public Management*, deu forma a um novo paradigma de organização do sistema judiciário, agora marcadamente gestor, que, para além de operar uma reestruturação judiciária, traduzida numa diminuição do número de comarcas, no alargamento do seu âmbito geográfico de atribuições e na concentração e especialização da oferta judiciária, se materializou na dotação de um corpo de gestão para cada um dos 23 tribunais de comarca criados e na introdução do modelo de gestão por objectivos, acompanhado da monitorização contínua e avaliação periódica da actividade dos tribunais.

Vendo-se, por outro lado, que, a par da redefinição organizativa, foram surgindo sinais de uma ainda incipiente estratégia de comunicação na área da Justiça, por meio do desenvolvimento e implementação de instrumentos e veículos de comunicação institucional de que, entre outros, são exemplos:

¹ O conceito surgiu primeiramente nos trabalhos dos sociólogos Alain Touraine (1969) e Daniel Bell (1973).

- a criação de páginas institucionais na WEB do Ministério da Justiça e de vários dos seus departamentos, como a DGPJ, a DGAJ e o IGFEJ;
- a criação do site e formalização do Plano de Comunicação do Conselho Superior da Magistratura;
- a criação dos portais das Comarcas; e
- o desenvolvimento e divulgação do plano Justiça + Próxima.

Iniciativas que espelham a importância e relevo que vários dos órgãos, organismos e estruturas que integram o sistema judiciário português reconhecem na actualidade à comunicação, mas que mostram também que essas iniciativas estão na sua generalidade orientadas para o exterior do sistema, seja para os cidadãos em geral, os utentes da justiça em particular ou a comunicação social e que pouco ou nada se investiu na comunicação dentro do sistema judicial.

Ora, é esta constatação que justifica a escolha como objecto deste trabalho de uma abordagem, ainda que limitada, embrionária e exploratória, ao tema da comunicação interna nos tribunais judiciais de primeira instância e de uma tentativa de identificar medidas e procedimentos que possam, no quadro das competências e dos recursos acessíveis a um Juiz Presidente de Comarca, dar-lhes corpo.

2. Conceitos e fundamentos teóricos

Antes, porém, alguns conceitos e fundamentos teóricos que podem ajudar a compreender o interesse e alcance do tema.

2.1. Comunicação

Do latim *comunicare*, a palavra comunicar tem, entre outros significados possíveis, o de tornar comum, compartilhar, dar a conhecer, transmitir, divulgar e estabelecer contacto.

Por sua vez a palavra comunicação, entendida como o acto de comunicar, descreve o processo que envolve a troca de informações entre dois ou mais interlocutores, por meio de signos e regras semióticas mutuamente entendíveis, que permite criar e interpretar mensagens que provocam uma resposta². Sendo por isso próprio da comunicação não só que se defina claramente o seu objecto, como também o resultado que com ela se quer alcançar.

Ademais, para poder falar-se de comunicação é essencial assegurar, para além da transmissão de uma mensagem pelo emissor, que o seu destinatário/receptor a recebe de forma correcta, a entende e interpreta adequadamente e, em reacção, produz uma resposta. Não se

² Griffin, Em, In a First Look at a Communication Theory, Wheaton College, 8.ª edição, Mc Graw Hill, disponível online e referido na Wikipédia sob a entrada Comunicação.

verificando estas condições, estaremos perante um acto de mera informação e não de um acto de comunicação³.

Uma outra definição possível de comunicação, que no âmbito deste trabalho importa ter em conta, é a que a entende como o *“processo pelo qual a informação, decisões e directivas circulam num sistema social e as formas em que o conhecimento, as opiniões e as atitudes são formadas ou modificadas”*⁴.

2.2. Comunicação organizacional

De uma forma simples pode dizer-se que a comunicação organizacional reporta ao conjunto de acções, estratégias, processos, métodos e técnicas de comunicação de uma organização, direccionadas aos seus públicos externo e interno, que são desenvolvidos com o intuito de reforçar a respectiva imagem e de criar e desenvolver uma cultura organizacional, na qual todos os componentes humanos da organização se sintam envolvidos e participantes.⁵

Apresentando-se, segundo outra perspectiva, como *“o processo através do qual os membros de uma organização reúnem informação pertinente sobre esta e sobre as mudanças que ocorrem no seu interior e a fazem circular endógena e exogenamente”*, dessa forma permitindo *“a criação e partilha de informações que lhes dão capacidade de cooperarem e de se organizarem”*.⁶

No âmbito da comunicação organizacional é possível surpreender três dimensões:

- uma de natureza instrumental, que visa o controlo da produção e da eficácia dos indivíduos nas organizações;
- outra de índole estratégica, dirigida à adaptação da organização, ao longo do tempo, ao ambiente em que se insere, por meio da delineação de estratégias adequadas a atingir os seus objectivos e a sua perpetuação;
- e uma dimensão humana, que incide sobre as relações que se constroem e estabelecem no seio da organização⁷.

Sendo esta última a dimensão comunicacional mais esquecida e menos trabalhada nas organizações.

³ Neste sentido veja-se, Tibúrcio, Jussara Santana e Santana, Lídia Chagas, (2014) in A Comunicação Interna Como Estratégia Organizacional, Revista de Iniciação Científica CAIRU, acessado em 2.10.2020 em URL: https://www.cairu.br/riccairu/pdf/artigos/2_COMUNICACAO_INTERNA ESTRATEGIA.pdf

⁴ Loomis, Charles e Beagles, J. Allan, citados por Lima, Érica da Silva in A Importância da Comunicação Interna Como Ferramenta Estratégica, acessado em 2.10.2020 em URL: <https://monografias.brasilecola.uol.com.br/comunicacao-marketing/a-importancia-comunicacao-interna-como-ferramenta-estrategica.htm>

⁵ Lima, Érica da Silva, loc. cit.

⁶ Retirado de Neiva, Filipa, In Comunicação das Organizações: Um Olhar sobre a importância da Comunicação Interna, publicado na Revista Media e Jornalismo, n.º 33, vol. 18, n.º 2, 91-100, 2018, Coimbra University Press.

⁷ Wolton, Dominique, referido por Filipa Neiva na publicação mencionada supra.

Sem embargo é de assinalar que no mundo empresarial se vem assistindo crescentemente à consciencialização da importância de valorizar o capital humano, considerado hoje, segundo os cânones de uma gestão moderna, o activo mais precioso de uma qualquer organização, na medida em que é nele que reside o seu maior potencial de desenvolvimento e sucesso.

De facto, actuando as organizações na actualidade em mercados globalizados, altamente competitivos e voláteis, que operam em rede, com equipas multidisciplinares, tendo ao dispor recursos materiais, financeiros e humanos escassos, e estando orientadas por princípios de melhoria contínua, em que pontuam critérios de qualidade, eficácia, eficiência e produtividade, é nos recursos humanos de que as organizações dispõem e nas suas competências, capacidades, criatividade, resiliência, empenho, responsabilidade, proactividade, capacidade de evolução e adaptação que cada vez mais se buscam os factores de diferenciação e competitividade.

Quanto à sua vocação *“a Comunicação Organizacional pode ser vista em duas frentes: a maneira como a organização comunica para dentro, com os seus públicos e intervenientes no processo de criação, desenvolvimento e crescimento da mesma, e a maneira como a organização comunica a própria organização, com o exterior e os seus públicos externos”*⁸.

Numa outra perspectiva importa ter presente que nas organizações coexistem estruturas de comunicação formal, aquela que é oficial, percorre os canais estabelecidos no organograma e é sancionada pelas autoridades organizacionais, e estruturas de comunicação informal, que, sendo mais espontâneas, coincidem com toda a comunicação que não segue a via formal.

Sendo também relevante reter que no seio de uma organização existem quatro fluxos de comunicação:⁹

1) O descendente, que é o fluxo de comunicação que flui dos níveis organizacionais superiores para os inferiores, sendo usualmente consubstanciado em instruções de trabalho, directrizes, avisos, informações, circulares, manuais, divulgações etc., e cuja eficácia é marcada pelas competências de comunicação dos gestores e dos destinatários e bem assim pela filtragem e distorções que possam ocorrer ao longo da cadeia de transmissão;

2) O ascendente, que é o fluxo de comunicação que flui dos níveis organizacionais inferiores para os níveis superiores e que tende a traduzir-se em pedidos de esclarecimento, relatórios, caixas de sugestões, queixas, propostas, solicitações etc., e cuja qualidade reflecte o nível de confiança e participação do factor humano no funcionamento da organização.

Sendo o fluxo por intermédio do qual é facultada a possibilidade dos níveis organizacionais inferiores se exprimirem e participarem na vida da organização e de se sentirem parte integrante dela e bem assim aquele que permite aos gestores conhecer melhor a realidade organizacional e aquilatar da eficácia da comunicação descendente, dado proporcionar *feedback* gerencial;

⁸ Neiva, Filipa, loc. cit.

⁹ Vide Rego, Arménio, in Comunicação Pessoal e Organizacional, Teoria e Prática, Edições Silabo, 4.ª edição, págs. 235 a 239.

3) O horizontal ou lateral, que é o fluxo de comunicação que ocorre entre as pessoas do mesmo nível organizacional, o qual prossegue três objectivos principais: a coordenação do trabalho, a partilha de informações e a resolução de problemas; e

4) O diagonal, que sendo o fluxo de comunicação menos frequente, é o que ocorre entre níveis organizacionais diferentes e sem relação funcional corrente no organograma.

2.3. Comunicação interna

De uma forma linear pode dizer-se que o conceito de comunicação interna reporta ao modo como se estabelece e processa a comunicação dentro de uma organização, isto é, à forma como numa organização é transmitida e circula a informação entre os seus membros.

No entanto, ao contrário do que poderia supor-se, informar não é o principal objectivo da comunicação interna numa organização.

Diversamente, partindo do pressuposto de que a valorização do factor humano e a humanização das relações de trabalho desencadeiam a satisfação pessoal dos indivíduos ao serviço de uma organização e que tanto gera o seu comprometimento com os valores e objectivos dela, bem como o seu envolvimento, empenho e vontade de participação activa na sua prossecução, a principal função da comunicação interna é a de apoiar e estimular o projecto de cada organização junto do seu público interno e dessa forma promover a qualidade, a eficácia, a eficiência e a obtenção dos resultados desejados.

Público interno que num sentido amplo corresponde ao conjunto de pessoas e entidades que actuam dentro da organização ou na sua órbita e que a ela estão ligadas por relações funcionais e no qual se incluem naturalmente os administradores, funcionários e colaboradores da organização – o público interno em sentido estrito –, mas também os seus accionistas, fornecedores, prestadores de serviços etc.¹⁰

Fazendo reportar o conceito de público interno ao ambiente dos tribunais judiciais podemos dizer que num sentido restrito ele é integrado pelo corpo de juízes e oficiais de justiça e num sentido alargado por estes e por outros profissionais judiciários/forenses, como sejam os magistrados do Ministério Público, advogados, polícias, peritos etc.¹¹

Correspondendo assim a comunicação interna ao conjunto de acções que uma organização coordena com o objectivo de ouvir, informar, mobilizar, educar e manter a coesão interna em torno dos valores e objectivos organizacionais que precisam ser reconhecidos e

¹⁰ Sobre os conceitos de público interno e externo e a sua delimitação, vide Gimenes, Cleusa (2005) in A Classificação Tradicional de Públicos Não Mais Atende às Exigências das Organizações, Livro de Actas 4.º SOPCOM, 521-526, acedido em 4.10.2020 em URL: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/gimenes-gleuza-classificacao-tradicional-publicos-nao-mais-atende-esxigencias-organizacoes.pdf>.

¹¹ Neste sentido veja-se Jeulan, Emmanuel e Sotiropoulou, Anastacia, in The Role of Communication in the French Judicial System, pág. 3, acedido em 19.10.2020.

compartilhados por todos os elementos do público interno e que podem contribuir para a construção de uma boa imagem pública da organização.¹²

De entre as finalidades que vêm sendo geral e consensualmente elencadas como visadas por uma boa comunicação interna destacam-se:¹³

- Proporcionar às pessoas dentro da organização a informação que elas precisam para realizar o seu trabalho eficazmente.
- Assegurar que todas e cada uma dessas pessoa tem conhecimento de tudo o que releva para o seu desempenho profissional e integração organizacional.
- Proporcionar às pessoas um modelo de referência e expectativas claras em relação ao seu trabalho.
- Dar retorno em relação ao desempenho de cada indivíduo e equipa.
- Proporcionar apoio para o desenvolvimento do trabalho complexo e difícil.
- Sugerir novas ideias em relação ao trabalho.
- Permitir que cada pessoa participe na organização e compreenda o seu posicionamento nela e a situação global da mesma.
- Ajudar a que cada pessoa mantenha uma visão partilhada e um sentimento de pertença à organização.

Sendo que promover a comunicação interna tem revelado permitir:¹⁴

- Melhorar a eficácia da organização e o seu desempenho global, uma vez que quanto mais informação disponível existe, mais rapidamente as pessoas a obtêm, melhores relações estabelecem com outros membros da organização e melhor trabalho fazem.

Sendo que a realização de um melhor trabalho leva a que os indivíduos se sintam realizados e melhor em relação ao trabalho e à organização para que o desenvolvem, passando por isso a apresentar maior nível de compromisso e um desempenho mais eficiente. O que beneficia a organização e a satisfação do seu público-alvo.

¹² Curvello, João José A., referido por Érica da Silva Lima, loc. cit.

¹³ Aqui trazidas segundo a síntese de Rabinowitz, Phil, in Promoting Internal Communication, acedido em 4.10.2020, em URL:

<https://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/leadership/effective-manager/internal-communication/main>

¹⁴ Seguiram-se as enunciações de Rabinowitz, Phil, loc. cit. e Coughlan, John, in Internal Communication, comunicação ao VII Congresso “Courts and Communication”, Budapeste, Outubro 2019, acedida em 6.10.2020, em URL:

<http://courtsandcommunication.hu/media/john-coughlan-internal-communication>

- Traduzir os objectivos da organização em medidas e acções materializáveis / executáveis para serem implementadas.
- Proporcionar linhas de orientação claras e precisas quanto aos sistemas, processos e ferramentas de trabalho e propiciar a sua revisão crítica por quem os utiliza e aplica.
- Fortalecer o sentimento de domínio das acções por parte dos agentes a quem cabe desenvolvê-las, estimulando a tomada de decisão em níveis inferiores da cadeia organizativa, assim obtendo ganhos de eficácia e eficiência.
- Aumentar o nível de conhecimento, entendimento e percepção dos indivíduos em relação à organização e do seu posicionamento e função nela e por essa via o seu envolvimento.
- Obter retorno das decisões e acções gerenciais/gestionárias, o que permite melhorar os métodos, os processos e as acções a empreender e adequá-los à sua finalidade.
- Operacionalizar uma gestão participativa da organização.
- Criar um clima de abertura na organização que encoraje as boas relações entre as pessoas, promova a confiança, reduza a disputa e os conflitos e favoreça o trabalho cooperativo e em equipa.
- Dar às pessoas um sentimento de pertença e de que as suas opiniões e ideias são ouvidas e valorizadas.
- Permitir que a organização responda de forma rápida e eficaz a situações inesperadas e emergências.
- Evidenciar problemas ou potenciais problemas e permitir a sua resolução precoce.
- Tornar a resolução de problemas mais fácil, na medida em que disponibiliza canais para que todos e cada um possam veicular as suas ideias e opiniões.
- Evitar, através da divulgação de informação, surpresas indesejadas e permitir que as pessoas lidem de forma conjunta com a mudança e com as boas ou más notícias.
- Tornar a organização um local agradável para trabalhar, o que potencia a estabilidade e permanência nela dos recursos humanos.
- Potenciar o sentimento de justiça e equidade dentro da organização, dado que um idêntico acesso à informação inibe o surgimento da percepção de injustificada preterição ou favorecimento.
- Evitar os rumores, assegurando que informação precisa é disponibilizada a todos.

- Mostrar respeito por cada elemento da organização.
- Motivar os colaboradores a desenvolver competências e aptidões e corrigir eventuais falhas.
- Encorajar a formação e o desenvolvimento pessoal.

Em termos de instrumentos a comunicação interna utiliza qualquer meio que permita organizar a informação pertinente e transmiti-la de modo adequado e proficiente dentro da organização.

Sendo que podem ser elencados como instrumentos e veículos de comunicação interna mais comumente utilizados: os placards informativos, as reuniões, os manuais, os boletins informativos/newsletters, o correio electrónico, a intranet, os portais corporativos, as *social networks*, os canais internos de rádio e televisão e os eventos.

3. Desenvolvimento

Olhando aos conceitos acima enunciados e reportando à realidade dos tribunais judiciais de primeira instância em Portugal, o primeiro dado empírico que salta à evidência para quem neles exerce funções é a inexistência de um plano de comunicação interna ou sequer de uma rede comunicacional que sustente a fluidez da transmissão e circulação da informação entre o público interno em sentido estrito; assegure que ela chega de forma efectiva a todos os elos da cadeia organizativa, ou no mínimo ao grupo de destinatários a quem primordialmente interessa e se destina; e garanta que a informação veiculada é adequadamente apreendida e operacionalizada pelos destinatários.

Demonstram-no, entre outros exemplos possíveis:

- a persistência de actuações distintas em relação a realidades iguais dentro de uma mesma unidade de processos;
- a falta de consistência dessas actuações ao longo do tempo no quadro de uma mesma regulamentação;
- a ausência de uniformidade de acção entre diferentes unidades de processos do mesmo tribunal, e entre os diferentes tribunais, no tocante a situações que, por idênticas, deviam merecer tratamento processual e administrativo semelhante; ou
- a forma díspar como pelos diferentes operadores *intra* sistema são interpretadas e implementadas as ordens de serviço e/ou provimentos, sem que se denote grande preocupação ou interesse dos diferentes actores, em especial os responsáveis pela gestão, em perceber a razão de tais ocorrências e procurar corrigir e ultrapassar as incongruências que elas geram e que, além de se reflectirem em diferentes índices de eficácia, eficiência e produtividade, têm determinante influência na percepção pública quanto ao tratamento judicial e judiciário de casos e situações equiparáveis.

Tome-se por referência a questão da (des)materialização processual, objecto de regulamentação legal¹⁵, de directivas do CSM¹⁶ e de provimentos concretizadores ao nível dos diferentes tribunais de comarca e jurisdições, e veja-se a disparidade de formas como ela na prática é concretizada, que vão desde a desmaterialização total de algumas espécies de processos em certas secções e para alguns juízes, mas não noutras secções com idênticas atribuições, nem para outros juízes dessas secções, à materialização quase integral (ou mesmo integral) de algumas espécies processuais ou processos, sem que se verifiquem os pressupostos legais que a permitem, em resultado de uma prática contrária arreigada, proporcionada, é certo, pela desadequação dos meios informáticos disponíveis à exclusiva tramitação electrónica dos processos, pela falta de conhecimentos e preparação para a utilização das ferramentas digitais que proporcionam e facilitam essa a tramitação e pela desadequação da própria medida por referência a alguns processos ou espécies processuais, mas que essencialmente tem na génese a falta de sensibilidade e compreensão daqueles a quem cabe aplicá-la para as razões, relevância, interesse e vantagens da mesma.

Medida que, como é conhecido, ao arrepio de uma tradição secular, em 2017, por meio da alteração a uma Portaria cujo texto surpreendeu a grande generalidade dos magistrados e funcionários judiciais, surgiu como que imposta aos tribunais e aos seus agentes, não obstante as dificuldades práticas da sua implementação e que não foi acompanhada de qualquer explicitação que clarificasse a sua razão de ser, importância e vantagens ou que motivasse os seus agentes operativos para a sua aplicação, deixando desta forma por explicar aos olhos deles – magistrados e funcionários judiciais – as razões do esforço acrescido que a mesma implica para o seu desempenho profissional e o abandono de uma forma tradicional de trabalho (dando, outrossim lastro a comportamentos de resistência à sua efectivação e à percepção de desprezo pela opinião e dificuldades que a implementação da medida trouxe para os operadores judiciários por ela directamente afectados).

Ou pense-se nas secções e/ou funcionários que espontaneamente exercem as suas competências oficiosas por contraste com as/os que não o fazem, antes colocando nos intervenientes processuais ou nos magistrados o ónus de permanentemente desencadear tais actuações.

Ou ainda no modo como, no quadro de emergência sanitária e de risco para a saúde pública que vivemos, vem sendo operacionalizada a presença física de pessoas, em particular intervenientes processuais, nas instalações dos tribunais.

Questão que, no que está para além do levantamento e determinação da lotação máxima de utentes por sala ou local de espera e marcação de lugares utilizáveis nesses espaços, foi deixada sem mais à sensibilidade para o tema, critério e decisão isolada de quem procede à convocação.

¹⁵ Portaria n.º 280/2013, de 26.8, em particular no aspecto que nos ocupa o seu artigo 28.º, na redacção da Portaria n.º 170/2017, de 25.5.

¹⁶ Despachos do Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura de 21.6.2017 e 28.11.2017, entretanto revogados em 4.6.2020 por despacho do mesmo.

Não se conhecendo neste âmbito e com esta motivação qualquer iniciativa promotora de um desejável alinhamento de procedimentos na convocação de pessoas tendente a obviar à possibilidade de não cumprimento, seja no interior ou no exterior das instalações dos tribunais, das directivas da Direcção Geral de Saúde em matéria de distanciamento físico e de limitação ao ajuntamento de pessoas em espaços públicos.

Medidas que poderiam por exemplo passar:

- pelo escalonamento temporal de inquirições/audições;
- pela não sobreposição de diligências a realizar num mesmo local e/ou pelos mesmos intervenientes;
- pela funcionalização das agendas aos espaços previsivelmente disponíveis à realização das diligências a designar;
- ou pela sensibilização para a premência de com rigor estrito, quando adequado, legal e tecnicamente possível, se obviar à deslocação de intervenientes processuais às instalações dos tribunais, privilegiando nesses casos a realização de diligências por meios de comunicação à distância, conforme previsto no artigo 6.ºA, n.º 3, al. a), da Lei n.º 1-A/2020, de 19.3, na redacção da Lei n.º 16/2020, de 29.5.

Constatando-se, ao invés, que, no grosso, a actividade dos tribunais no que espreita à realização de diligências, ao modo da sua marcação e meio de realização retomou sem alterações perceptíveis os moldes pretéritos à declaração do Estado de Emergência e que todas ou quase todas as diligências, independentemente da sua natureza e estrutura, são realizadas presencialmente, segundo o critério de oportunidade e de marcação privilegiado por quem as designa.

Para não falar do aparente desinteresse generalizado em procurar e implementar soluções que viabilizem a concretização do princípio da audiência pública nos casos em que as diligências decorrem por meio de meios de comunicação à distância ou nos tribunais em que o acesso ao interior das instalações está em termos de facto, por exemplo em razão da sua exiguidade, fortemente limitado.

Isto quando é certo que não se vê que a situação que atravessamos tenha derogado ou implique o afastamento da concretização de tal princípio.

Mas a observação do funcionamento dos tribunais de comarca torna também patente que os canais formais de comunicação interna utilizados, em que se destacam as reuniões e o correio electrónico, são essencialmente usados como meios de transmissão de informação de sentido unívoco e descendente, servindo sobretudo para os órgãos de gestão veicularem informações, orientações e directivas a níveis inferiores da pirâmide administrativa.

Não sendo esses canais habitualmente usados em sentido inverso, ascendente, para transmitir informação espontaneamente gerada nos níveis intermédio e base da cadeia organizativa, nem entre estes níveis.

Na verdade, um olhar superficial sugere que quando nos tribunais de comarca a informação segue o sentido ascendente e tem como destinatários os órgãos de gestão, ela corresponde o

mais das vezes ao cumprimento de uma obrigação funcional ou à satisfação de uma solicitação previamente dirigida ao respondente.¹⁷

Parecendo também claro que não está estabelecida uma cultura de contribuição para a gestão e de participação na gestão ou no desenvolvimento e melhoria de métodos, processos e instrumentos de trabalho por parte de quem não desempenha aquelas funções.

Tal como não é perceptível que exista comunicação cooperativa dentro e entre diferentes serviços do tribunal, máxime entre diferentes juízos e secções e juízes e secções.

Por outro lado, é óbvio que o correio electrónico se tornou no meio de comunicação formal preferencial, quase exclusivo, dentro da estrutura organizativa comarcã, sem que, contudo, se verifique que a sua utilização respeita as regras e princípios do seu adequado uso ou que as informações mais relevantes transmitidas por e-mail sejam objecto de reforço por outros meios de comunicação ou de confirmação da sua recepção e adequada apreensão pelos destinatários.

Além disso, tendo por referência o que acima se deixou dito quanto à utilidade e virtualidades do estabelecimento de uma boa comunicação interna, crê-se notório que os meios de comunicação disponíveis não satisfazem cabalmente as necessidades de comunicação interna dos tribunais de comarca.

Sendo que, à luz do que são hoje consideradas as ferramentas mais úteis para estabelecer essa comunicação, se destaca a inexistência de uma intranet, ou mesmo de um portal interno, que congregue toda a informação de interesse ao desenvolvimento da actividade dos tribunais judiciais, e de cada um dos 23 tribunais de comarca em particular, e permita em qualquer altura o seu acesso, partilha e consulta por parte do público interno interessado, operacionalizando também, quando tanto se justificasse, o arquivo classificado e catalogado dessa informação.

Plataforma que com utilidade poderia também agregar um sistema oficial de *chat* ou outra forma de contacto simples e instantâneo entre pessoas, que pudesse ser utilizado para o pronto esclarecimento de dúvidas e agilização do desenvolvimento da actividade judicial e substituir o uso que para esses fins em alguns juízos e secções, entre oficiais de justiça e entre oficiais de justiça e magistrados, se vem fazendo de serviços de mensagens instantâneas afectos a contas pessoais e privadas.

Utilização que é frequentemente feita para formalizar solicitações obviando a deslocações físicas e à utilização do telefone, muitas vezes indisponível.

Mas também para contornar a inexistência deste em salas de audiência e evitar o abandono temporário das mesmas pelo oficial de justiça quando, no decurso de diligências, se mostra necessário um contacto imediato com a secção de processos ou com o exterior.

¹⁷ Como acontece por exemplo com envio de mapas de monitorização pelos escrivães de direito ou a indicação da escolha de turnos por magistrados e oficiais de justiça.

Não desprezando ainda a vantagem de os sistemas de mensagens instantâneas proporcionarem o registo escrito automático da comunicação, dispensado qualquer anotação escrita pelo destinatário e viabilizando a recuperação ulterior do conteúdo exacto da comunicação.

Numa outra vertente veja-se que na actualidade, de uma forma geral, só solicitando expressamente a sua consulta aos órgãos de gestão da comarca se pode ter acesso às actas dos conselhos de gestão e consultivo, às actas da reunião de acompanhamento do desempenho da comarca, aos memorandos de reuniões, aos regulamentos existentes, às ordens de serviço e provimentos emitidos, aos protocolos assinados, aos relatórios anuais e semestrais, ao orçamento, ao organograma, aos planos de contingência etc., uma vez que tais instrumentos de gestão na sua esmagadora maioria não estão de outra forma disponíveis e acessíveis para consulta¹⁸, verificando-se inclusivamente que parte deles nem são objecto de publicação/divulgação interna quando elaborados.¹⁹

O que, sendo contrário a princípios de transparência, de controlo da actividade de gestão e de responsabilização (*accountability*) e bem assim à constituição de um repositório que materialize uma história institucional e apoie a formação de uma cultura de organização, é numa perspectiva pragmática concretamente penalizador do desempenho profissional de quantos necessitam de aceder a tais instrumentos para balizar, orientar e conformar a sua actuação.

Tanto mais quando os critérios que presidem ao arquivo físico e informático que, pelo menos em algumas comarcas, vem sendo feito de tal documentação tem por base a ordem cronológica do acto e a identidade do seu órgão emissor, critérios que não facilitam a localização dos instrumentos e decisões que os mesmos incorporem quando não se conheçam aqueles dados ou se pretenda simplesmente saber se existe alguma determinação em certa matéria.

Faltando obviamente uma catalogação e classificação temática e de conteúdos que facilite buscas e a localização de informação pertinente.

E a questão não é despicienda.

Para demonstrá-lo basta pensar que a cada movimento judicial, de magistrados do ministério público e de oficiais de justiça ingressam em cada tribunal de comarca várias novas pessoas cuja actividade passará a ser marcada/conformada/disciplinada por alguma da regulamentação vigente na comarca, por objectivos processuais pré-estabelecidos, por provimentos e ordens de serviço existentes, etc. às quais é desejável que esses agentes possam ter livre e pronto acesso.

¹⁸ Em rigor uma pequena parte destes instrumentos de gestão, designadamente os casuisticamente identificados como de interesse para o público externo, podem ser consultados nos portais de algumas comarcas em <https://comarcas.tribunais.org.pt/comarcas/>.

¹⁹ É o caso por exemplo das actas do Conselho de Gestão e das da reunião a que reporta o artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento dos Serviços de Inspecção do Conselho Superior da Magistratura.

Como pode pensar-se na improbabilidade de ao longo do tempo todos e cada um dos magistrados e funcionários de um dado tribunal de comarca coligirem e manterem acessível toda a informação que lhes seja transmitida e possa em algum momento vir a ser relevante para o seu desempenho profissional ou esclarecimento.

O que mostra a pertinência da constituição de um arquivo de base digital que colija, classifique e sistematize essa informação.

Não sendo ainda de ignorar a valia que seria poder congregar numa plataforma digital acessível aos interessados os plúrimos e diversificados instrumentos de formação (manuais, estudos, artigos, vídeos etc.) que são produzidos e disponibilizados por diversos organismos que operam no âmbito do judiciário (CEJ, DGAJ, IGFEJ etc.) ou que são dispersamente criados e divulgados por funcionários e magistrados, algumas vezes em redes sociais.

E dessa forma não só divulgar amplamente essas fontes e torná-las acessíveis e conhecidas por aqueles que não são os seus naturais destinatários ou aos quais elas usualmente não chegam, mas que podem ter interesse no seu conhecimento e apreensão.

Como também colmatar e complementar a formação institucional ministrada pelo CEJ e pela DGAJ, usualmente de pendor teórico e enfoque jurídico-procedimental, promovendo-se aí conteúdos formativos de cariz mais prático e de utilidade funcional imediata, como sejam tutoriais com:

- a divulgação e exemplificação das funcionalidades do sistema CITIUS de apoio à actividade dos tribunais e a sua aplicação e utilidade prática;
- o modo de funcionamento e utilização dos sistemas de videoconferência e das plataformas de comunicação à distância e as suas funcionalidades e potencialidades;
- o modo de criação e utilização de uma folha Excel;
- a exemplificação das funcionalidades e potencialidades do programa Word; a explicitação do uso e das potencialidades de aplicações e funcionalidades informáticas de uso corrente e acesso livre;
- a divulgação de formas direccionadas de pesquisa de conteúdos na WEB etc.

Tudo matérias e conhecimentos obviamente facilitadores do desempenho profissional de oficiais de justiça e magistrados, com evidente impacto no funcionamento dos tribunais e na eficácia e eficiência do sistema e na qualidade do serviço prestado, e que seria relevante e útil que fossem detidos/adquiridos pela generalidade daqueles, mas que, não obstante, não têm sido objecto de interesse formativo institucional consistente.

Isto num quadro em que pode dizer-se genericamente que foram e são o experimentalismo, o passa palavra e as capacidades autodidactas de cada um dos referidos profissionais que sustentam a utilização que quotidianamente lhes é pedida do CITIUS ou o recurso que para fins profissionais fazem de programas como o Word ou o Excel.

O que é insuficiente para assegurar uma utilização óptima de tais recursos e o seu melhor aproveitamento, tanto mais quando é claro que nem todos os indivíduos têm as mesmas

apetências e capacidades digitais, nem a mesma disponibilidade, iniciativa, interesse e motivação para o seu desenvolvimento e aquisição autodidata.

Ao que acresce que, perspectivando-se uma crescente e progressiva digitalização da actividade judiciária, orientada pelo princípio Digital Only²⁰, parece ser premente dotar magistrados e oficiais de justiça de qualificações digitais suficientes e adequadas ao exercício das respectivas funções e ampliar os seus conhecimentos e competências nesses domínios.

Impondo-se aqui dar nota de que a existência em redes sociais de grupos de magistrados que têm como objectivo, por meio da partilha de conhecimento e da colocação de dúvidas, difundir informação e conhecimentos tecnológicos e digitais e explicitar o potencial de funcionalidades de aplicações informáticas profissionalmente úteis e amplamente utilizadas é reveladora das necessidades sentidas pelos operadores judiciários neste âmbito.

O mesmo podendo dizer-se com relação à proliferação de espaços de debate e partilha de informação, conhecimento e experiências de índole profissional que se regista nas redes sociais também em outro domínios e que fazem parecer natural e de interesse que essa informação e conhecimento pudessem ser acolhidos e desenvolvidos institucionalmente numa plataforma de utilização vocacionada mais alargada.

Outra das virtualidades inequívocas da criação de uma intranet judiciária seria a possibilidade da sua integração com bibliotecas digitais, bases jurídico-documentais e bases de dados legislativas.

Não podendo também negligenciar-se a utilidade que uma tal plataforma poderia ter no desenvolvimento do que, por facilidade da evocação, se apelidará de benchmarking judiciário, com vista à identificação de boas práticas de administração judiciária e de prestação de serviços judiciários, através da activação de mecanismos de cooperação e partilha de experiências entre tribunais, preconizada na opinião 19 (2016) do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus, relativa ao papel dos presidentes de tribunais, como uma manifestação desejável da sua actuação.

Na verdade, ainda que não possa afirmar-se a validade e eficácia universal de uma concreta solução, prática, procedimento ou método que prove bem num certo juízo, secção ou tribunal, com vista a importá-los acriticamente para outros juízos, secções ou tribunais, assim uniformizando o funcionamento dos diferentes serviços e pretendendo alcançar o melhor desempenho possível de todos e cada um, não pode ignorar-se que existe vasta evidência de que o processo contínuo e sistemático de comparação das performances das organizações e respectivas funções ou processos face ao que é considerado "o melhor nível" proporciona não apenas a equiparação dos níveis de performance globais, mas também a sua superação²¹,

²⁰ Veja-se nesse sentido a medida com o código 401 do plano Justiça + Próxima 20/23 relativa ao pilar da inovação.

²¹ In Economias, Benchmarking: definição, exemplos, tipos e vantagens, acedido em 21.10.2020, em URL: <https://www.economias.pt/benchmarking/>

através da aprendizagem e conhecimento proporcionados pela comparação e busca das melhores práticas, de ideias inovadoras e de procedimentos altamente eficazes.²²

Daí que desenvolver mecanismos que propiciem a procura das melhores práticas (*enablers*) dentro do sistema judicial, em particular nos tribunais (*benchmarking* interno), e que permitam avaliar e testar a sua transponibilidade e adaptabilidade a outras situações tenha de ser considerado como um meio valoroso para obter melhorias de eficiência e qualidade.

Tanto mais quando parece ser de elementar bom senso que, num quadro de persistente escassez de recursos materiais, financeiros e humanos, havendo métodos de organização e gestão do trabalho e de promoção da eficácia de processos e instrumentos e acções que evidenciam ser boas práticas aptas a, de modo pragmático e desburocratizado, propiciar soluções válidas para necessidades, dificuldades e constrangimentos sentidos em diversos pontos do sistema, se aproveitem os mesmos, ainda que com modificações, e se valorize e estimule a massa crítica e a capacidade de inovação que conduziram ao seu desenvolvimento (ao invés de desperdiçar a potencial valia de tais métodos, instrumentos, processos, acções e soluções ou de, ignorando-os, dedicar tempo e recursos a encontrar e desenvolver soluções e métodos equivalentes para aplicar a situações semelhantes).

Regista-se, no entanto, que não é necessária uma intranet para que possam ser desenvolvidos mecanismos de *benchmarking* no âmbito dos tribunais judiciais.

4. Juiz Presidente e comunicação interna

É evidente que não está ao alcance de um Juiz Presidente de Comarca criar, desenvolver e implementar uma intranet judiciária, nem mesmo um plano de comunicação interna, ainda que restrito à circunscrição por si dirigida, já que para tanto seria necessário contratar profissionais da área da comunicação e das relações públicas, adquirir recursos materiais, afectar meios financeiros e alocar recursos humanos que não estão aos seu dispor.

Porém, tanto não significa que não esteja ao seu alcance fazer uso de alguns instrumentos e regras de boa comunicação interna como forma de motivar as pessoas que tem sobre a sua gestão, dignificar o seu trabalho e promover o seu envolvimento e participação, com vista a uma melhoria contínua do seu desempenho e do tribunal e bem assim a ganhos de eficácia, eficiência e produtividade e melhor qualidade do serviço judiciário.

Pelo que se crê útil alinhar algumas ideias que podem ajudar a concretizar esse objectivo e a afirmar uma liderança mais próxima dos liderados, integradora e democrática.

²² Bogan, Christopher E. e English, Michael J. in *Benchmarking For Best Practices, Winning Through Innovative Adaptation*; McGraw-Hill, capítulo 1, disponível em: <https://www.best-in-class.com/bestp/domrep.nsf/insights/chapter-1-benchmarking-best-practice-book?opendocument>

Pressupondo todas elas o recurso à utilização de uma linguagem clara, objectiva, concisa, urbana, correcta do ponto de vista sintático e, quando em suporte escrito, ortográfico e adaptada aos destinatários.

4.1. Reuniões²³

As reuniões são um meio importante para melhorar a comunicação interna, sendo um local privilegiado para dar lugar à participação de todos e cada um dos elementos da organização na gestão e obter feedback gerencial.

Com vista a promover reuniões eficazes é necessário prepará-las com antecedência, tornar claro o seu objectivo para todos os participantes, garantir dinamismo no seu decurso e avaliar os resultados obtidos.

Para obviar a que as reuniões sejam consideradas inúteis e/ou uma perda de tempo, elas só devem ser agendadas quando o assunto a tratar o justifique e não possa cabalmente ser tratado por outro meio.

A primeira regra é, portanto, que as reuniões só devem ser marcadas quando necessárias.

Inversamente, quando o assunto, pela sua relevância ou complexidade, o justifique, se pretenda gerar debate, troca de opiniões, partilha de visões ou de experiências ou se vise a obtenção de soluções conjuntas ou de compromisso por parte dos participantes, não devem ser substituídas por outras formas de comunicação utilizadas dentro da organização.

Assim, na perspectiva de uma gestão participativa e inclusiva, divisam-se como temas que nos tribunais de comarca se justifica que sejam levados a reunião, além da habitual fixação de objectivos:

- a audição relativa à designação de juízes coordenadores;
- a elaboração consensualizada de provimentos;
- a avaliação sobre o estado e funcionamento dos serviços;
- a identificação de constrangimentos funcionais e a forma de promover a sua superação;
- a identificação de aspectos de melhoria de acções e procedimentos e a sua uniformização.

Não podendo a propósito deixar de dizer-se que, numa perspectiva gestionária de melhoria contínua e de racionalização da utilização de recursos, é pouco compreensível que nos tribunais de comarca não tenham já sido generalizadamente instituídos mecanismos internos de apuramento e recolha de sugestões e propostas de melhoria dos serviços e dos

²³ Ver com interesse o Guia @prender, n.º 4, Reuniões Eficazes, da Agência Para a Modernização Administrativa, acedido em 21.10.2020, em URL: http://www.rcc.gov.pt/novaaprendizagem/nl/Documents/Guia%20@prender_4.pdf

procedimentos ou de reporte sistemático de informação útil e relevante fora do domínio da monitorização processual.

Dado que os oficiais de justiça e os magistrados judiciais parecem ser as pessoas melhor colocadas para identificar no seu trabalho e no funcionamento das unidades de processos os aspectos que, por exemplo através de um tratamento menos burocrático, mais ágil e uniformizado de certos aspectos processuais, devem ser objecto de uma revisão de procedimentos e bem assim quem melhor pode identificar e materializar acções de maior racionalidade no aproveitamento de recursos.

Ora, sendo aos órgãos de gestão que cabe estimular esse caminho de participação e envolvimento, sem obviamente beliscar a independência do exercício da função jurisdicional, antecipa-se intuitivamente que a realização de reuniões pode ser um meio privilegiado para viabilizar tais desígnios.

A identificação das pessoas que devem participar numa reunião varia consoante o seu objecto e finalidade. Podendo ocorrer reuniões gerais, de equipa, entre equipas ou de âmbito mais restrito. Importante é que o para cada reunião sejam convocadas todas as pessoas necessárias para que a mesma possa atingir a sua finalidade útil.

Por isso é de admitir que magistrados e oficiais de justiça participem conjuntamente na reunião de definição de objectivos da unidade de processos em que/com que todos trabalhem, ainda que sejam estabelecidos objectivos processuais diferenciados para uns e outros, ou em reuniões em que se avalie o funcionamento dos serviços da mesma secção e se analisem medidas a implementar nela.

Como, ao jeito do que está previsto para as reuniões dos Conselhos Consultivo e de Gestão²⁴, é de fazer participar nas reuniões pessoas que, não sendo seus participantes naturais, possam coadjuvar relevantemente no seu desenvolvimento. Por exemplo, o técnico de informática, quando se tratem de questões relacionadas com meios tecnológicos e informáticos.

Respeitando um lapso de tempo razoável e adequado, as reuniões devem ser marcadas com a maior antecedência possível para permitir a sua preparação pelos participantes e que todos eles possam organizar a sua vida pessoal e profissional por forma a estar presentes e totalmente disponíveis e bem assim aptos para relevantemente intervir na mesma.

Quando cíclicas e previsíveis - como sucede com as reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados dos serviços judiciais²⁵ - deve ponderar-se a sua calendarização a longo prazo, por exemplo para o período do ano judicial, para obviar à sua sobreposição com diligências judiciais em que devam intervir os participantes na reunião (enviando-se aos mesmos em momento próximo da data de realização da reunião lembrete do seu agendamento).

²⁴ Artigos 108.º, n.º 6 e 109.º, n.º 4, da Lei n.º 62/2013, de 26.8.

²⁵ Artigo 108.º, n.º 2, al. d), da Lei n.º 62/2013, de 26.8.

As reuniões devem ser marcadas dentro do horário de funcionamento das secretarias dos tribunais e não para períodos previstos de pausa, como a hora de almoço, ou para período pós-laboral, já que os deveres profissionais não devem sobrepor-se, nem inviabilizar, o gozo e fruição do tempo de lazer e descanso, nem impedir o desenvolvimento de actividades de interesse pessoal e privado realizadas fora do horário normal de trabalho.

A convocatória da reunião deve ser acompanhada da indicação da ordem de trabalhos prevista e da disponibilização dos elementos cuja análise seja necessária ou útil para os seus fins ou da indicação do local onde podem ser consultados, a fim de os participantes poderem analisá-los e a reunião ter um resultado mais produtivo.

Não acompanhando a convocatória os ditos elementos devem ser, com adequada antecedência, posteriormente remetidos ou indicados.

Deve ser dada a possibilidade de, até certo prazo antes da reunião, por exemplo 48H, os participantes poderem sugerir temas para a ordem de trabalhos, a qual deve ser priorizada de modo a deixar para o fim os temas menos relevantes.

Nos casos específicos das reuniões dos Conselhos de Gestão e Consultivo, por razões de transparência e controlo da actividade de gestão, devem ser divulgadas pelo público interno as datas da respectiva realização e ordens de trabalho, não sendo de excluir a possibilidade de admissão de assistência às referidas reuniões.

Na preparação da reunião deve ser estimado o seu tempo de duração, em razão do número de participantes e objectivos, e também o tempo necessário para a análise de cada tema (sendo que, em termos gerais, uma reunião não deve exceder 90 minutos e que para reuniões longas devem ser previstos intervalos com um máximo de 10 minutos cada).

A reunião deve respeitar o horário de início e fim, bem como a ordem de trabalhos estabelecida, a qual deve ser recordada no seu início.

No decurso da reunião quem a oriente deve:

- promover o respeito dos tempos estimados;
- o adequado ritmo dos trabalhos; a intervenção de todos os participantes;
- e fazer uma súmula da discussão e conclusões após cada tema para

confirmação e validação por todos.

No final da reunião deve fazer-se o resumo das decisões tomadas, assinalar-se os aspectos mais importantes da mesma e colher-se opinião dos participantes quanto à sua eficácia.

Participantes a quem deve ser agradecida a comparência.

Da reunião deve ser elaborada uma acta que, para além de referir a data, hora e local da respectiva realização e a identificação dos participantes (em termos simples e concisos, mas rigorosos), deve assinalar os assuntos debatidos, os aspectos chave sobre eles discutidos e as decisões tomadas.

Acta que deve ser remetida a todos participantes na reunião, se possível nas 24H subsequentes ao seu termo.

Pelas razões acima aduzidas e para conhecimento das decisões tomadas, as actas das reuniões dos Conselhos Consultivo e de Gestão devem ser internamente divulgadas, sem prejuízo da salvaguarda de matérias eventualmente cobertas por sigilo e da protecção de dados pessoais.

4.2. Correio electrónico

O e-mail é uma valiosa ferramenta de comunicação:

- por ser económico e fácil de utilizar;
- por permitir transmitir de forma rápida uma mensagem, independentemente da distância;
- por permitir enviar um grande volume de informação a várias pessoas simultaneamente;
- por implicar o registo da mensagem;
- por dispensar que o emissor e o receptor estejam disponíveis para a comunicação ao mesmo tempo;
- por não implicar interrupções no fluxo de trabalho;
- por permitir economia de tempo e de recursos de comunicação mais dispendiosos;
- por permitir ao receptor servir-se do conteúdo da mensagem para responder ou comunicar com outros interlocutores;
- por contar com uma tolerância informal para erros de ortografia e de sintaxe; e
- por poder ser utilizado em qualquer lugar que exista ligação à internet.²⁶

Todavia há que ter presente que a sua utilização comporta também riscos e desvantagens que tornam desadequado usá-lo em algumas situações. Veja-se, desde logo, que a mensagem transmitida por e-mail é desprovida de sinais não-verbais que ajudem a determinar o seu sentido mais apropriado, comportando por isso o risco de ser incorrectamente interpretada pelo receptor.

Por outro lado, a comunicação por e-mail:

- comporta riscos de violação da privacidade;
- não assegura que o destinatário leia ou responda à mensagem;
- propicia, pela rapidez na escrita e na leitura, equívocos interpretativos e outros problemas comunicacionais.

Além de que o e-mail, por ser barato e rápido, é frequentemente utilizado de forma excessiva, gerando lixo comunicacional, interferências inúteis e desnecessárias no fluxo de trabalho e desperdício de tempo.

²⁶ Adaptado de Rego, Arménio, in Comunicação Pessoal e Organizacional, teoria e prática, Edições Silabo, 4.ª edição, pág. 519.

Pelo seu carácter algo informal, convida a comunicações espontâneas, nem sempre cuidadas e respeitadoras da civilidade, da ética e da lei, sendo por isso frequente fonte de problemas reputacionais, disciplinares e legais.²⁷

Acresce que o correio electrónico é um meio de comunicação efémero, que satisfaz uma necessidade de momento, mas cujo conteúdo é rapidamente esquecido, não permite a priorização de informação, nem facilmente triar o que é importante do que não é, já que todas as mensagens parecem graficamente iguais na caixa de entrada, tal como não permite a criação de memória institucional, nem a sua consulta ou conhecimento por vindouros²⁸.

Daí que não deva sobrevalorizado, nem ser considerado substitutivo de outros meios de comunicação.

Por não haver garantia de que seja lido ou lido em tempo útil, o e-mail não deve ser usado quando se pretenda uma resposta imediata à mensagem transmitida, nem para transmitir uma mensagem urgente.

Como também não deve ser usado para comunicar uma situação complexa ou que exija uma tomada de decisão complexa, nem como meio para pôr um tema, em particular os complexos e/ou sensíveis, à discussão e debate (para estas situações é mais apropriado fazer um contacto telefónico ou agendar uma reunião).

Não devem ser enviados e-mails profissionais em horário pós-laboral, em períodos de férias (judiciais ou do destinatário) ou de legítima ausência do serviço, em particular quando se pretenda uma resposta ou reacção ou da mensagem resulte o início da contagem de um prazo.

Importando a este propósito recordar que a nível internacional se vem afirmando como direito fundamental dos trabalhadores o direito a desligar os dispositivos digitais fora do horário de trabalho, de modo a garantir o seu direito ao descanso e lazer, a conciliação da actividade profissional com a vida familiar e a intimidade da vida privada, sem prejuízo dos contactos a realizar pelo empregador em casos de urgência, de força maior ou no quadro de relações profissionais de confiança pessoal, e que entre nós a matéria se encontra em apreciação na Assembleia da República a propósito da designada Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital.

Para uma adequada utilização do correio electrónico devem ter-se em consideração as seguintes indicações:

Quanto à redacção das mensagens:²⁹

²⁷ Idem.

²⁸ Retirado de Coughlan, John, loc. cit.

²⁹ Referências colhidas e adaptadas de Rego, loc. cit., pág. 518 e em 10 Regras para ser mais eficiente com o seu e-mail, Associação Mutualista Montepio, acedido em 21.10.2020, em URL: <https://www.montepio.org/ei/pessoal/emprego-e-formacao/regras-para-ser-mais-eficiente-com-o-seu-e-mail/>

- Indicar sempre assunto no respectivo campo, identificando-o de forma concisa, clara e apelativa para que o destinatário seja estimulado a ler a mensagem e não a ignorá-la;
- Fazer constar no campo assunto referência à natureza do acto comunicado, por exemplo acta, provimento, ordem de serviço, despacho do órgão X, comunicação, divulgação, informação etc. de preferência por referência a uma categorização pré-estabelecida e facilmente assimilável;
- Escrever a mensagem focado no destinatário, levando em conta as suas características, instrução, habilitações, circunstâncias culturais, hábitos e todos os aspectos que possam influenciar a sua compressão e interpretação da mesma;
- Abordar o assunto da mensagem de forma directa, clara e concisa e utilizar linguagem simples, não deixando, quando se justifique, de explicar a razão da comunicação;
- Escrever de forma profissional;
- Escrever um texto organizado e breve, com linhas curtas, frases curtas e parágrafos curtos, separados por linhas em branco de modo a ser apelativo para o destinatário e facilitar a leitura e apreensão do que se escreve. Se adequado recorrer a tópicos;
- Concentrar nos primeiros parágrafos os aspectos mais importantes da mensagem;
- Não escrever o texto em maiúsculas, pois é equivalente a gritar;
- Evitar o “Copy&Paste”, mensagens impessoais e os meros reencaminhamentos;
- Não usar *emojis* em mensagens formais ou institucionais, já que podem prejudicar a credibilidade da mensagem e do emissor, e ser parcimonioso no seu uso nas mensagens menos formais;
- Ser cuidadoso com gracejos, pois podem não ser adequadamente interpretados;
- Remeter a documentação em anexos em lugar de copiá-la para o corpo da mensagem;
- Seleccionar criteriosamente os destinatários do mail e não usar desnecessariamente as funções CC (carbon copy) e BCC (blind carbon copy);
- Não esquecer a saudação inicial, nem a despedida final e a assinatura.

Quanto à gestão do correio electrónico deve considerar-se:³⁰

³⁰ Adaptado de Rego, Arménio, loc. cit., pág. 518.

- Estabelecer horários ou períodos durante o dia para consultar, responder e enviar e-mails, por forma a otimizar a gestão do tempo e evitar interrupções que afectem a produtividade;
- Responder prontamente às mensagens e ter em mente que a falta de resposta é para o interlocutor uma resposta;
- Adiar e ponderar duplamente a resposta a e-mails que gerem tensão ou um estado emocional negativo ao respondente;
- Confirmar a identidade do destinatário da mensagem e a correcção do respectivo endereço electrónico antes do envio;
- Verificar que se remetem os anexos referidos no corpo da mensagem ou devidos e que os anexos remetidos são efectivamente os que se quer enviar e só esses;
- Depois de um período de ausência, responder primeiro às mensagens mais recentes, pois as mais antigas podem ter perdido actualidade ou ficar prejudicadas por estas;
- Reencaminhar apenas as mensagens pertinentes;
- Ser cuidadoso e organizado quando usar na resposta o texto de mensagens antes recebidas; e
- Criar e manter um arquivo de mensagens organizado e catalogado.

4.3. Boletim Informativo ou Newsletter

Não existe nos tribunais o hábito de publicar Boletins Informativos, a que na língua inglesa correspondem as Newsletters.

Todavia, tendo-se assistido à desmaterialização dos suportes da informação e da comunicação e pretendendo alterar-se a cultura organizacional existente e aumentar os níveis de integração dos operadores judiciais, não pode deixar de ponderar-se o desenvolvimento interno de um tal instrumento de comunicação.

Os Boletins Informativos ou Newsletters correspondem a publicações periódicas (semanais, mensais, trimestrais), em suporte físico ou digital, de pequenos jornais, dirigidas a um público particular, no caso o público interno, e que reúnem notícias e informações relevantes relacionadas com esse público e direccionadas ao seu interesse. Traduzindo-se em publicações

através das quais se informa, actualiza, reporta, guia, disponibilizam lembretes e instrui os leitores.³¹

Os Boletins Informativos ou Newsletters têm dimensão e estilo variável, marcados pelo orçamento e conteúdos disponíveis, que devem ser actuais, interessantes e apelativos, podendo, para além de texto, incluir fotografias e gráficos e, se utilizado um suporte digital, GIF's e links.

Na sua elaboração deve pôr-se especial cuidado na recolha de informação, que deve ser exacta e corporativamente abrangente, podendo recorrer-se a ferramentas gratuitas disponíveis online para o seu desenvolvimento.

A linguagem a utilizar deve ser pouco formal e enxuta.

No âmbito da actividade de um tribunal de comarca um Boletim Informativo Interno ou uma Newsletter, com periodicidade trimestral, de suporte digital, a disponibilizar por e-mail, pode ser visto como um instrumento útil de comunicação, agregador e integrador de todos quantos nele prestem actividade.

Dado que através dele se poderia priorizar a informação relevante divulgada dispersamente ao longo do período de tempo anterior, dar a conhecer de forma generalizada as actividades sectoriais, oferecer uma perspectiva sobre o todo institucional e bem assim facultar um referencial futuro e sintetizado quanto a informação relevante divulgada.

Antevendo-se como possíveis conteúdos não só informação relativa ao movimento processual e estatístico e de pessoal, mas também:

- a protocolos celebrados;
- a regulamentos aprovados; a decisões e iniciativas de gestão tomadas;
- a manuais de boas práticas;
- à actividade institucional prevista para o trimestre subsequente;
- ao balanço sobre a actividade institucional relativa ao trimestre findo;
- a visitas recebidas na comarca ou deslocações feitas pelos órgãos de gestão;
- a breves entrevistas com funcionários ou figuras de relevo;
- a notícias saídas na comunicação social sobre a comarca e os tribunais;
- a iniciativas e actividades de cariz social, cultural e corporativo promovidas ou

a ocorrer, etc.

4.4. Provimientos e Manuais de Boas Práticas

Outros instrumentos comunicacionais cujo surgimento e desenvolvimento deve ser incentivado nos tribunais judiciais são os provimientos e os manuais de boas práticas, aqueles entendidos como instrumento de definição uniforme e vinculativa de uma prática a observar pelos serviços, máxime as secções de processos, estes traduzidos em documentos em que, de

³¹ Retirado de Maciel, Lígia Maria Ferreira, in a Importância das Newsletters na comunicação interna nas empresas, acedido em 25.20.2020, em URL:

<https://ria.ua.pt/bitstream/10773/12068/1/Tese%20Ligia%20Maciel%202013.pdf>

forma simples e sistematizada, se contenham indicações quanto ao modo tido por adequado e esperado de se levar a cabo certa acção, realizar determinado procedimento ou actuar perante uma concreta situação.

Provimentos e Manuais de Boas Práticas cuja finalidade essencial comum é uniformizar procedimentos, servir de orientação em caso de dúvida e permitir uma maior autonomia e responsabilização por parte de quem executa as acções e procedimentos neles contemplados, melhorando a respectiva eficácia e qualidade.

E que, para além de poderem ser constantemente desenvolvidos, melhorados e actualizados, quando reflectem soluções consensualizadas ou são objecto de revisão crítica pelos seus aplicadores, traduzem relevantes formas de participação organizacional destes.

Reconhecendo que nos tribunais judiciais o desenvolvimento de instrumentos comunicacionais desta natureza levanta questões particulares, relacionadas com a independência judicial, e que por isso quando tais instrumentos incidam sobre aspectos de case management ou possam contender e ter impacto nele, o seu surgimento, em particular de provimentos, só pode resultar de um envolvimento activo dos magistrados judiciais, havendo de reflectir as soluções por eles identificadas e entre eles consensualizadas, pretende aqui sobretudo assinalar-se que tanto não significa que ao Juiz Presidente da Comarca esteja vedada a possibilidade de sensibilizar e incentivar os colegas para a valia de tais instrumentos, nem de “exercer uma magistratura de influência” para que eles surjam nas situações que o justifiquem.

Como não está impedido de, para os promover, sugerir aos Juizes Coordenadores a prossecução desse trabalho, delegando-lhes para esse fim competências para promover a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, nos termos previstos nos artigos 94.º, n.º 4, al. d) e 95.º, n.º 2, LOSJ.

Por sua vez em relação a matérias exclusivas de court management e de identificação e definição de boas práticas em geral, nada obstando à emissão de provimentos e à identificação e definição de melhores práticas de iniciativa dos órgãos de gestão, crê-se que sempre haverá que salvaguardar um efectivo direito prévio de audição do público interno.

Por clareza esclarece-se que quando aqui se referem manuais de boas práticas a desenvolver e implementar nos tribunais judiciais não se tem essencialmente em mente guias de actuação processual, estando outrossim a pensar-se em guias ou *guidelines* de conduta, por exemplo:

- no atendimento ao público;
- no atendimento telefónico;
- no acolhimento de crianças, pessoas em situação vulnerável ou cidadãos portadores de deficiência;
- no encaminhamento de utentes;
- na prestação de informações;
- na actuação em caso de acidente, sinistro ou emergência;
- na prestação de primeiros socorros;
- na utilização de equipamentos sensíveis;

- para a poupança energética; para a utilização sustentável e adequada dos recursos;
- para o reporte de avarias, estragos ou de situações anómalas etc.

Matérias que usualmente não estão cobertas por outros instrumentos de gestão, nem são objecto de tratamento habitual nos tribunais, mas que ainda assim, para além de valia formativa geral, têm relevância em termos de qualidade do serviço a prestar.

4.5. Eventos

Visando a comunicação interna promover a melhoria das relações interpessoais, aumentar a confiança e a coesão do público interno e propiciar a existência de um bom ambiente no trabalho, não pode ignorar-se o papel que ocasiões que proporcionem o encontro e a socialização entre as pessoas que o integram pode ter no cumprimento desses objectivos.

Por isso, são possibilidades que não devem ser desvalorizadas pelo presidente do tribunal de comarca:

- organizar eventos que assinalem na comarca o (re)início do ano judicial, a cessação de funções nela de magistrados e/ou funcionários, o Natal ou outras festividades;
- promover exposições ou outras manifestações artísticas e culturais nos espaços do tribunal;
- organizar encontros desportivos, passeios, visitas ou convívios abertos à participação dos interessados;
- promover colóquios, ainda que em articulação com outras entidades ou com a sua colaboração;
- dinamizar a participação colectiva em acções de solidariedade ou de voluntariado, etc..

5. Conclusão

A comunicação interna é uma importante ferramenta de gestão que deve ser promovida nos tribunais judiciais.

Muito embora não disponha dos meios financeiros, humanos e materiais que lhe permitam desenvolver e pôr em prática um plano de comunicação interna para o tribunal que dirige, é possível ao Juiz Presidente do Tribunal de Comarca recorrer a instrumentos de comunicação interna para melhorar a integração, participação e envolvimento organizacionais dos elementos do seu público interno, em particular magistrados judiciais e oficiais de justiça, desse modo dando forma a uma liderança que valorize o factor humano do tribunal e promova nele maior humanização das relações de trabalho e que por essa via estimule uma maior eficácia, eficiência e qualidade do serviço judiciário prestado em benefício dos cidadãos e da comunidade.

Título:

Direção de Comarcas – Comunicação e confiança na justiça

Ano de Publicação: **2021**

ISBN: 978-989-9018-78-5

Série: **Direção de Comarcas**

Edição: **Centro de Estudos Judiciários**

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt