

A crise da justiça

I

1. Não é fácil escrever um artigo de vinte páginas sobre «a crise da justiça»: primeiro, porque o tema se prestaria a que sobre ele se produzissem, com inegável utilidade, duzentas, duas mil ou vinte mil páginas — nem assim ficaria esgotado; segundo, porque não há em Portugal estudos científicos suficientes para sobre eles basear uma análise objectiva e imparcial do problema; terceiro, porque o assunto requer um intenso tratamento interdisciplinar, com contribuições de sociólogos, politólogos, economistas e gestores, quando aqui o autor é só um e a sua formação é predominantemente jurídica.

Não obstante estas dificuldades e limitações, entendi não dever fugir ao desafio que me foi feito no sentido de abordar este tema, na certeza de que este texto não passa de um ponto de vista marcadamente subjectivo e apoiado em muitos dados de observação pessoal empírica.

2. Com o 25 de Abril de 1974, Portugal passou da ditadura à democracia e, conseqüentemente, construiu em poucos anos um Estado de direito.

Daí se seguiram, desde logo, várias conseqüências: passámos a ter uma Constituição efectivamente respeitada e um Tribunal Constitucional para a fazer respeitar; aceitámos e reconhecemos os «direitos do homem» com base na Declaração Universal aprovada pela ONU em 1948; reforçámos as garantias dos cidadãos face ao Estado e aumentámos os direitos das partes nos processos judiciais; eliminámos os «presos políticos» e os «tribunais plenários»; alargámos as formas e os meios do acesso à justiça; tornámos inde-

* Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

pendentes, e por isso geradores de maior confiança e poder atractivo, os tribunais do Estado; valorizámos o estatuto social das magistraturas; fizemos reformas legislativas orientadas num sentido politicamente mais liberal.

Ao mesmo tempo, enquanto todas estas transformações iam democratizando o Estado e dignificando, em particular, o seu poder judicial, também se democratizou a sociedade civil, que repentinamente se tornou mais livre, mais plural, mais diferenciada e complexa, mais competitiva e concorrencial, menos tutelada pelo paternalismo tradicional do Estado, da Igreja e da família, mais vulnerável ao crime e menos contida pela polícia e, por tudo isto, mais conflituosa.

II

3. Juntando os fenómenos citados, isto é, maior conflitualidade social e maior número de direitos individuais a defender com um sistema judicial mais aberto e receptivo, à luz de uma legislação mais «garantística», compreenderemos facilmente que o resultado só poderia ser um: o aumento rápido e volumoso da litigância judicial, ou seja, do recurso aos tribunais.

Os números disponíveis confirmam esta análise:

- De cerca de 30 processos findos por 1000 habitantes em 1960 passa-se a mais de 58 em 1997;
- De cerca de 207 000 processos pendentes em 1975 passa-se a quase 627 000 em 1991;
- Nos últimos anos, o movimento acelera-se ainda mais: no início de 1991 o número de processos pendentes era de cerca de 627 000, ao passo que no final de 1997 era de 892 000¹.

4. Como respondeu o sistema judicial a este fortíssimo aumento da procura?

Infelizmente, correspondeu mal: o aumento da oferta foi incomparavelmente menor e mostra-se cada vez mais insuficiente para corresponder às solicitações que recebe. Assim:

- O número de juízes e de agentes do Ministério Público só começou a crescer de forma acelerada no final da década de 70²;

¹ A análise feita no texto inspira-se nos dados de António Barreto, *Tempo de Mudança*, ed. Relógio d'Água, Lisboa, 1996 (2.^a ed., 1997), pp. 64-65, e de António Bica, «Alguns números sobre a justiça em Portugal», in *Público* de 31-1-99, p. 14. Mas os elementos estatísticos citados são os de António Barreto, *A Situação Social em Portugal*, vol. II, no prelo; agradeço ao autor ter-mos facultado para este artigo.

² António Barreto, *Tempo de Mudança*, cit., p. 62.

- De 1991 a 1997, enquanto o número de processos pendentes aumentou de 42,3%, o número de juízes apenas aumentou de 23,2%, isto é, passou de 1028 para 1267;
- Em consequência, o número de processos pendentes por juiz no activo também aumentou muito: era de 610 em 1991 e passou para 704 em 1998³.

Mas há mais:

- Entre 1991 e 1997, enquanto o número de processos iniciados aumentou de 723 000 para 754 000 e o número de processos pendentes cresceu de 627 000 para 892 000, já o número de processos findos desceu de 709 000 para 583 000, o que mostra a constante diminuição da produtividade do sistema judicial;
- A eficiência individual de cada juiz ressentiu-se imenso desta sobrecarga de trabalho: entre 1991 e 1997, enquanto o número de processos pendentes por magistrado judicial subiu de 610 para 704, o número de processos findos por magistrado judicial baixou de 690 para 461, o que dá um saldo negativo crescente⁴.

5. Este é o retrato, nu e cru, da crise da justiça portuguesa e do afundamento crescente em que ano após ano vai caindo: cada vez mais processos entrados, cada vez menos processos findos, cada vez mais processos pendentes, cada vez maior número de processos por juiz — e, em geral, cada vez menor capacidade do sistema judicial para dar vazão às solicitações da sociedade civil.

Ensinam as leis da economia que, quando num certo sector do mercado o aumento da oferta não corresponde de forma adequada a um forte aumento da procura, ou sobe significativamente o preço do bem produzido, ou, se tal preço estiver tabelado, aumentam as filas de espera e cresce a demora no atendimento.

Esta é a causa da lentidão da justiça: casos normais, que se deviam resolver em 6 meses ou num ano, demoram 5 anos a julgar; providências urgentes que careceriam de decisão em 48 horas chegam a durar 2 ou 3 meses a ser tomadas; casos difíceis e complexos que poderiam justificar processos de 2 ou 3 anos levam 15 anos a terminar⁵.

6. Daqui resultam efeitos desastrosos: uma justiça tardia muitas vezes já não permite «fazer justiça»; os cidadãos começam a descreer do sistema judicial e a recorrer de modo crescente a formas de acção directa, de violência

³ António Barreto, *A Situação Social em Portugal*, cit.

⁴ Id., *ibid.*

⁵ De todos estes casos tenho exemplos concretos e comprovados no meu arquivo pessoal de jurisconsulto.

ilegítima, de «justiça popular»; os juízes sentem-se esmagados pelo volume do serviço e impotentes para o manter em dia, o que pode levar muitos deles a adoptar uma atitude de indiferença perante o avolumar de dificuldades, ou de «fuga para a advocacia», ou de transferência para lugares mais calmos no sistema; enfim, daqui até à utilização da corrupção para que certos casos sejam resolvidos mais depressa, ou a tempo, vai um passo — que noutros países (por exemplo, na América Latina) já foi dado e que entre nós parece que ainda o não foi, mas pode vir a acontecer em qualquer momento.

III

7. É este o lado ou aspecto *quantitativo* da crise da justiça no nosso país. Como se pode resolvê-lo?

Há medidas imagináveis, mas inconstitucionais ou desconformes com o modelo de Estado democrático de direito em que vivemos; há medidas úteis, mas pontuais e que não passarão de meros paliativos; há, finalmente, medidas legítimas, necessárias e que se presume deverão revelar-se eficazes.

Um exemplo das primeiras seria, entre outros, o de decretar aumentos tão grandes e drásticos do preço da justiça que a procura fosse levada a reduzir-se ao nível da oferta: não vale a pena perder tempo a demonstrar que esta orientação tão radical seria profundamente injusta, antidemocrática e contrária ao princípio do acesso ao direito garantido «a todos» pela Constituição (artigo 20.º). Teria, aliás, a inaceitável consequência de restringir o acesso à justiça aos cidadãos mais ricos e às empresas mais prósperas.

Exemplos das segundas temo-los às dúzias nas inúmeras medidas avulsas que têm sido tomadas, quase só intuitivamente, pelos diversos governos constitucionais de 1976 para cá. Outras tantas se poderiam citar aqui, mas o seu efeito sobre o sistema seria igualmente nulo.

Vamos então concentrar-nos na terceira categoria — a das medidas que poderão e deverão consubstanciar uma reforma global da justiça portuguesa, começando pelo aspecto quantitativo.

8. Ensinam-nos as regras da economia que para promover um necessário reajustamento entre a procura e a oferta podem tomar-se medidas para restringir a procura e/ou medidas para aumentar a oferta.

Começemos pelo lado da restrição da procura.

Já acima dissemos que não podiam aceitar-se medidas drásticas neste campo que conduzissem à violação do conteúdo essencial do «direito de acesso à justiça» garantido «a todos» pela Constituição.

Mas isso não significa que não possa haver algumas medidas legítimas de restrição da procura. Como, por exemplo:

- Aumento ponderado das alçadas;
- Imposição de alçadas onde elas não existem (v. g., no contencioso administrativo e tributário);
- Redução ou eliminação dos casos de triplo ou quádruplo grau de jurisdição que o nosso sistema judicial comporta (isto é, julgamento em 1.^a instância mais dois ou três recursos para diferentes tribunais superiores): o princípio do «duplo grau» (1.^a instância e um só recurso) é garantia suficiente de justiça na generalidade dos casos;
- Restrição criteriosa dos casos em que, sem fundamento material bastante, se faz apelo hoje em dia ao Tribunal Constitucional, como meio de protelar processos ordinários que correm nos tribunais comuns. Concessão ao Tribunal Constitucional, a exemplo do que sucede no Supremo Tribunal dos EUA, do poder discricionário de seleccionar, em cada ano judicial, quais os (poucos) casos que entende dever julgar, nomeadamente por estarem em causa «questões fundamentais» onde não haja ainda jurisprudência consolidada ou onde as circunstâncias sociais aconselhem uma «viragem» na jurisprudência tradicional;
- Eventual concessão de poderes análogos, em termos a estudar, ao Supremo Tribunal de Justiça, ao Supremo Tribunal Administrativo e ao Supremo Tribunal Militar, bem como ao Tribunal de Contas;
- Deslocação para fora da competência dos tribunais cíveis do processo comum de «cobrança de dívidas», que é o que mais afoga e afunda esses tribunais⁶. Na generalidade dos casos, esses processos nada têm de judicial e podem perfeitamente ser atribuídos por lei a empresas privadas especializadas (no âmbito do sector financeiro), desde que sujeitas a uma «entidade reguladora independente», presidida por um juiz de carreira;
- Estudo de uma profunda reforma da justiça penal, onde o «princípio da legalidade» seja (pelo menos para os crimes de menor gravidade) substituído pelo «princípio da oportunidade», isto é, onde o Ministério Público não tenha a obrigação de levar a tribunal todos os crimes que chegam ao seu conhecimento, mesmo banais ou insignificantes (que são aos milhares), mas apenas aqueles que verdadeiramente ponham em causa a justiça e a segurança da comunidade. Haverá que ponderar qual o destino a dar aos delitos menores.

⁶ Boaventura Sousa Santos/Maria Manuel Leitão Marques/João Pedroso/Pedro Lopes Ferreira, *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas — O Caso Português*, ed. Centro de Estudos Sociais, Centro de Estudos Judiciários, Edições Afrontamento, Porto, 1996, pp. 159 e segs., 255 e segs. e 453 e segs.

9. Passemos agora às medidas que deverão de ser tomadas para aumentar a oferta dos serviços de justiça no nosso país. Entre outras, permitimo-nos sugerir as seguintes:

a) *Medidas de curto prazo:*

- Resolução dos casos de atraso ou estrangulamento mais urgentes através de medidas *ad hoc*;
- Aprovação de legislação que permita entregar de imediato a tribunais arbitrais (voluntários ou mesmo, em certos casos, necessários) a generalidade dos litígios sobre direitos disponíveis — por exemplo, contratos civis e comerciais, contratos administrativos, responsabilidade civil, etc.;
- Criação urgente de uma ou duas dezenas, pelo menos, de tribunais especiais, incumbidos de julgar os casos que estatisticamente estejam a sobrecarregar mais os tribunais de competência genérica — por exemplo, um «tribunal da função pública» para aliviar os tribunais administrativos, mais «tribunais de família», etc.;
- Consequentemente, aumento imediato, anual, do número de vagas a preencher no sistema judicial — juízes, agentes do Ministério Público, funcionários de justiça, etc.

b) *Medidas a médio e longo prazo:*

- Transferência para uma rede nacional de «juízes de paz» de um número significativo de pequenos e médios conflitos que possam ser bem resolvidos fora do sistema judicial formal, a exemplo do que sucede, com tanto êxito, em Inglaterra;
- Fomento sistemático de todas as formas possíveis de arbitragem, conciliação e resolução pacífica de conflitos que permitam aliviar a sobrecarga do sistema judicial formal;
- Reconhecimento e aceitação pelo Estado de que o sistema judicial formal não pode continuar a viver com 1267 juízes, tendo este número, muito provavelmente, de triplicar, ou quintuplicar, ou decuplicar, nos próximos dez anos. Num país que sustenta cerca de 600 000 funcionários públicos não pode ser considerado impossível ou demasiado caro passar o número de juízes de 1200 para 3000, ou 5000, ou mesmo 10 000: o Estado de direito e o prestígio e eficácia da justiça bem o justificam;
- Gestão profissional, por especialistas em matéria de gestão de pessoal, das nomeações, transferências e promoções dos juízes (bem como dos restantes agentes do sistema), de modo a suplantar a fase artesanal em que ainda

- se encontram, actualmente, sob esse aspecto, o Ministério da Justiça, o Conselho Superior da Magistratura e outros órgãos equivalentes;
- Informatização total do sistema judicial, de forma a permitir não apenas a aceleração dos processos e a gestão eficiente das secretarias judiciais, mas também um controle centralizado permanente dos pontos fortes e fracos do sistema: o Ministério da Justiça e os órgãos de gestão das magistraturas, para poderem introduzir ajustamentos pontuais, devem dispor de análises mensais do comportamento do sistema, bem como de um conjunto articulado de «meios de intervenção rápida», capazes de, mensalmente, serem aplicados aos sectores com atrasos ou estrangulamentos críticos.

O objectivo último de todas estas medidas (e de outras tantas que haverá que tomar) deve ser o cumprimento do artigo 20.º, n.º 4, da Constituição, que declara solenemente que «todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável», o que implica pelo menos duas coisas: que o sistema seja capaz de, em tempo útil, dar resposta aos casos que lhe sejam submetidos e que devam ser levados a julgamento; que a eficiência do sistema não seja obtida à custa da qualidade da justiça oferecida, nem à custa de uma sobrecarga de trabalho excessiva para cada magistrado.

IV

10. Examinados os aspectos de natureza *quantitativa*, passemos agora à *faceta qualitativa* da justiça portuguesa.

Trata-se (é bom reconhecê-lo) de um vastíssimo campo onde o objectivo da melhoria da qualidade exigirá sempre mais, e mais, e mais, até à perfeição, mas a perfeição não é deste mundo.

Agruparemos as principais medidas que preconizamos em torno de quatro núcleos fundamentais:

a) Problemas relativos ao ensino do Direito e à formação profissional:

- A renovação e actualização do ensino do Direito já começou (por iniciativa da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa), mas ainda vai no princípio: muito há a fazer nesta matéria;
- A formação profissional de magistrados e advogados, após a conclusão da licenciatura em Direito, em estreita colaboração com o Centro de Estudos Judiciários, por um lado, e com a Ordem dos Advogados, por outro, tem de ser muito melhorada;
- Não existe em Portugal, e faz a maior falta, o que os Americanos designam por *para-legals*, ou seja, os auxiliares das profissões jurídi-

cas, que trabalhem nos tribunais, no Ministério Público, nos escritórios de advocacia, nos registos e notariado, etc. O conceito vai muito para além da noção portuguesa de «solicitadores» (e até estes têm sido tão esquecidos e mal aproveitados entre nós!). Há que repensar todo o sector, de cima a baixo;

- Importa promover um intercâmbio crescente com a União Europeia e os EUA, entre professores de Direito, magistrados e advogados: só assim poderemos manter-nos ao corrente das principais tendências de evolução nos países mais avançados. O «nacionalismo fechado» das profissões jurídicas tem de acabar, e quanto antes.

b) Problemas relativos à qualidade da legislação, da doutrina e da jurisprudência nacionais:

- A abundante legislação produzida em catadupas nos dias de hoje nem sempre vem marcada com o selo da qualidade. Os esforços pioneiros do INA (Oeiras) em matéria de «ciência da legislação e feitura das leis», em cujo arranque participei, deviam agora ser retomados e continuados pelas faculdades de direito;
- O Ministério da Justiça devia ter uma direcção-geral ou gabinete de estudos, devidamente estruturado, com vista à preparação das grandes reformas legislativas: não é admissível, por exemplo, que o Código do Processo Contencioso Administrativo, encomendado em 1989, tenha andado de mão em mão e ainda hoje (1999) não tenha sido publicado, apesar de ser da maior importância e muito urgente. Levar dez anos a não fazer um código que se devia ter feito em dois anos é desesperante;
- Para legislar bem em qualquer sector (agricultura, comércio, indústria, saúde, educação, forças armadas) é indispensável ter um bom apoio de direito comparado. O pequeno núcleo que existe na Procuradoria-Geral da República não serve. Era necessário criar, na Presidência do Conselho, um bom «Instituto de Direito Comparado», capaz de alimentar todas as necessidades de informação sobre direitos estrangeiros sentidas por cada um dos ministérios e secretarias de Estado;
- Muitos sectores da doutrina jurídica têm sido esquecidos ou subalternizados pelas faculdades de direito: por exemplo, o direito comercial, o direito marítimo, o direito internacional, o direito da segurança social, o direito do consumo, o direito agrário, etc. O governo, através dos vários ministérios, devia celebrar contratos-programa com as faculdades de direito para ajudar a promover o progresso científico nas áreas mais carenciadas;
- As revistas jurídicas portuguesas estão em crise: já não são o que foram, e ainda não são o que deveriam vir a ser. Uma isenção fiscal por dez

anos às que se propuseram modernizar-se e expandir contribuiria muito para a actualização do sector — que é indispensável para fins de informação e divulgação, bem como para assegurar a crítica independente da jurisprudência, sem a qual esta tende a baixar em qualidade.

c) Problemas relativos aos conflitos de jurisdição e à uniformização da jurisprudência:

- Um dos mais sérios problemas da justiça portuguesa consiste nos numerosos e constantes conflitos de jurisdição e competência entre tribunais: introduz-se um processo no tribunal *A*, que se declara incompetente, mas, se se vai ao tribunal *B*, indicado pelo primeiro como competente, *B* também se declara incompetente; todos chutam a bola para o colega do lado, e o cidadão desespera. A solução tradicional entre nós, e que está consagrada na Constituição, é a de prever um ou vários «tribunais de conflitos» — mas não funciona adequadamente e é ainda regulada por legislação de 1933, segundo os princípios próprios do «Estado Novo», hoje claramente inconstitucionais em larga medida. Há que repensar tudo isso;
- Outro dos mais sérios problemas da justiça portuguesa (e decerto um dos que mais a desprestigiam aos olhos do público) é a possibilidade de um qualquer supremo tribunal — e o mesmo se passa, infelizmente, com o Tribunal Constitucional — adoptar e manter, sobre uma mesma questão de direito, orientações contraditórias, conforme a secção que julgou o processo ou até, em alguns casos, conforme o grupo de juízes a quem coube apreciar a causa. Isto é, pura e simplesmente, intolerável, pois põe em causa a certeza do direito: sobre inúmeras questões importantes, o cidadão português não sabe quais são os seus direitos e (pior ainda) sabe que certos direitos lhe serão reconhecidos se o processo couber por sorteio à 1.^a Secção e lhe serão negados se for parar à 2.^a Secção! O mesmo supremo tribunal adopta e mantém, sem nada ou pouco poder fazer em contrário, jurisprudências contraditórias sobre as mesmas questões de direito, algumas de importância capital. Há que pôr termo, urgentemente, a esta «esquizofrenia» do nosso sistema judicial, que a legislação actual consente e para a qual propõe vias de solução altamente ineficientes. Do meu ponto de vista, só a generalização a todos os tribunais supremos do instituto dos «assentos» (em má hora tornado inconstitucional) poderá pôr cobro ao que julgo ser um verdadeiro escândalo.

d) O conflito institucional instalado no aparelho judicial português. — Infelizmente (e sem pretender aqui fazer qualquer atribuição de culpas), a justiça portuguesa vive actualmente dominada, enfraquecida e desprestigiada por um

grave «conflito institucional» que se instalou, nos últimos anos, no coração do aparelho judicial português.

Trata-se, como todos sabem, do conflito entre o Ministério Público e a magistratura judicial, por um lado, e entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária, por outro.

Por mim, não tenho dúvidas — mas há opiniões bem diferentes — de que tanto o poder judicial (os juízes) como a Polícia Judiciária têm razões de queixa válidas e legítimas em relação à preponderância e reforço dos poderes e do estatuto do Ministério Público, que este tem vindo paulatinamente a conquistar, mercê da complacência passiva, quando não da cooperação activa, de sucessivos governos. A supremacia adquirida pelo Ministério Público vai ao ponto de os órgãos da comunicação social repetidamente considerarem que o procurador-geral da República é o primeiro responsável da justiça portuguesa, quando a verdade é que, à face da lei, ele é a terceira figura do sistema, sendo as duas primeiras o ministro da Justiça (do lado do poder executivo) e o presidente do Supremo Tribunal de Justiça, por inerência também presidente do Conselho Superior da Magistratura (do lado do poder judicial).

O Ministério Público, que não é mais, em bom rigor, do que o «corpo dos advogados do Estado», conseguiu, a pouco e pouco, equiparar-se à magistratura judicial, usurpando-lhe em parte uma posição ímpar e não partilhável na estrutura do Estado democrático, ao mesmo tempo que almejou também sobrepor-se à Polícia Judiciária, retirando-lhe a autonomia funcional de que carece para combater a criminalidade e usurpando-lhe mesmo a competência legal para investigar certos tipos de crimes.

De tal modo se foi longe nesta dupla usurpação de funções que — pasme-se de espanto! — uma qualquer crítica que hoje se faça em público à actuação do Ministério Público (como sucedeu, por exemplo, no «caso de Camarate») suscita de imediato a resposta de que se está a tentar exercer «pressão sobre a independência dos tribunais»... Como se o Ministério Público fizesse parte dos tribunais, como se os «advogados do Estado» fossem juízes, como se o Ministério Público fosse um elemento constitutivo do poder judicial, quando, na realidade, ele é uma peça essencial do poder executivo, colocado por lei (e muito bem) na dependência hierárquica do ministro da Justiça.

Não entrarei aqui nos episódios que têm ilustrado na prática quotidiana este conflito institucional — fugas ao segredo de justiça, críticas públicas entre instituições que se deviam respeitar e colaborar, pressões ilegítimas para fazer calar as críticas legítimas a uma instituição que não está acima da lei nem isenta de crítica, reivindicações salariais injustificadas, ajustes de contas na praça pública, etc.

Mas é minha sincera convicção que isto tem de acabar. Pois o espectáculo é indigno de um Estado de direito democrático e mais próprio, *hélas!*, de uma «república das bananas».

Só há uma figura do Estado que, pela sua posição ímpar e pela sua função de «garantia do regular funcionamento das instituições democráticas», pode e deve, quanto antes, pôr «ordem no caos» — é o Presidente da República.

A próxima revisão constitucional, que terá de resolver muitas das questões que ficam enunciadas no sector da justiça, seria também uma excelente oportunidade, em minha opinião, para reforçar a posição do Presidente da República como vértice do sistema judicial português, já que a experiência demonstra não terem os primeiros-ministros nem os ministros da Justiça podido ou sabido assumir esse papel em tempo oportuno.

Alguém, no topo das hierarquias do Estado, tem de ser investido, antes que seja tarde, na responsabilidade de manter os grandes equilíbrios entre as várias instituições judiciais e parajudiciais, impedindo, por todos os meios legítimos ao seu alcance, o desprestígio e a autofagia da justiça portuguesa.