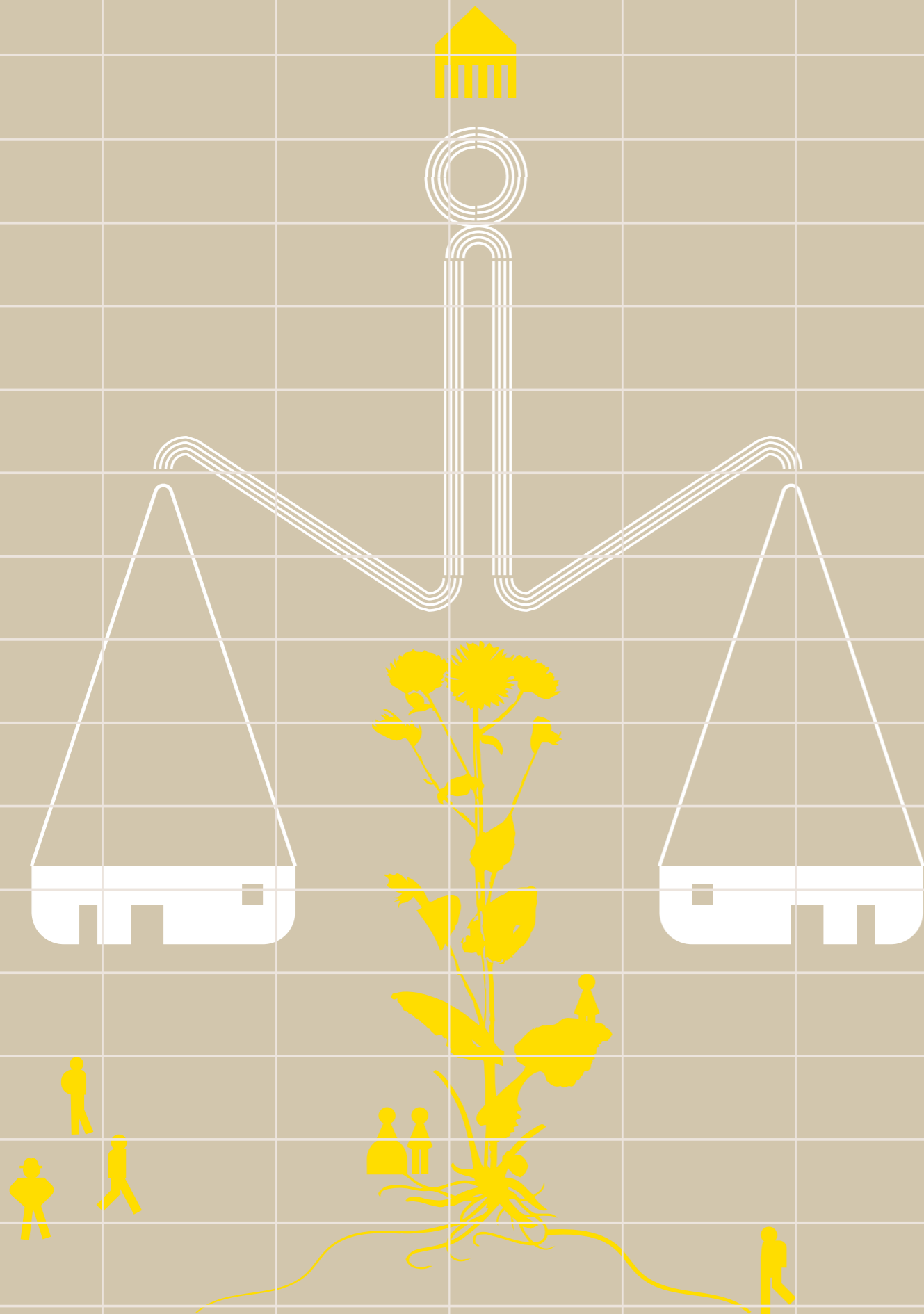


JUSTIÇA

Alexandra Leitão

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e LPL - Centro de Investigação de Direito Público



Morosidade, difícil acesso, incompreensão e falta de transparência

A Justiça é um serviço público e administrar a Justiça é uma tarefa fundamental do Estado.

A identificação dos desafios estruturais de um sistema pressupõe uma visão integral do mesmo. No caso da Justiça, identificamos quatro problemas: a morosidade, as dificuldades de acesso, a necessidade de maior compreensão e aceitação das decisões, e o défice de transparência.

Existe um enorme consenso social em torno da morosidade como um dos principais – senão o principal – problema da Justiça. Apesar de ser transversal, esta não se revela com igual gravidade em todas as jurisdições, tipos de ações e formas de processos.

Assim, sente-se com mais acuidade nos tribunais administrativos e fiscais, em que a duração média dos processos na primeira instância aumentou dois meses entre 2019 e 2020: em matéria fiscal passou de 44 para 48 meses e em matéria administrativa de 30 para 31 meses¹. Isto tem um efeito particularmente negativo sobre a confiança no sistema, uma vez que é nestes tribunais que o Estado é demandado pelos cidadãos, sendo que a demora nas decisões tende a ser percecionada como beneficiando o “réu”. Por outro lado, nos processos fiscais, fica muito dinheiro “parado” à espera da resolução do litígio, o que é mau para a economia e um desincentivo ao investimento privado.

A morosidade sente-se também na ação penal. Quer na fase de inquérito, quer de julgamento, a morosidade mantém-se elevada, sensivelmente ao mesmo nível desde 2015, em média 9 e 8 meses respetivamente, o que se traduz numa demora total média de 17 meses². Mas estes números são muito mais elevados nos chamados “megaprocessos”, associados à criminalidade

organizada e cuja demora, por ser mediatizada e envolver muitas vezes personalidades públicas, contribui de forma particular para a perceção negativa que os cidadãos têm da Justiça.

Por seu lado, nas ações cíveis a evolução tem sido mais positiva e o número de pendências tem vindo a diminuir consistentemente desde 2007³.

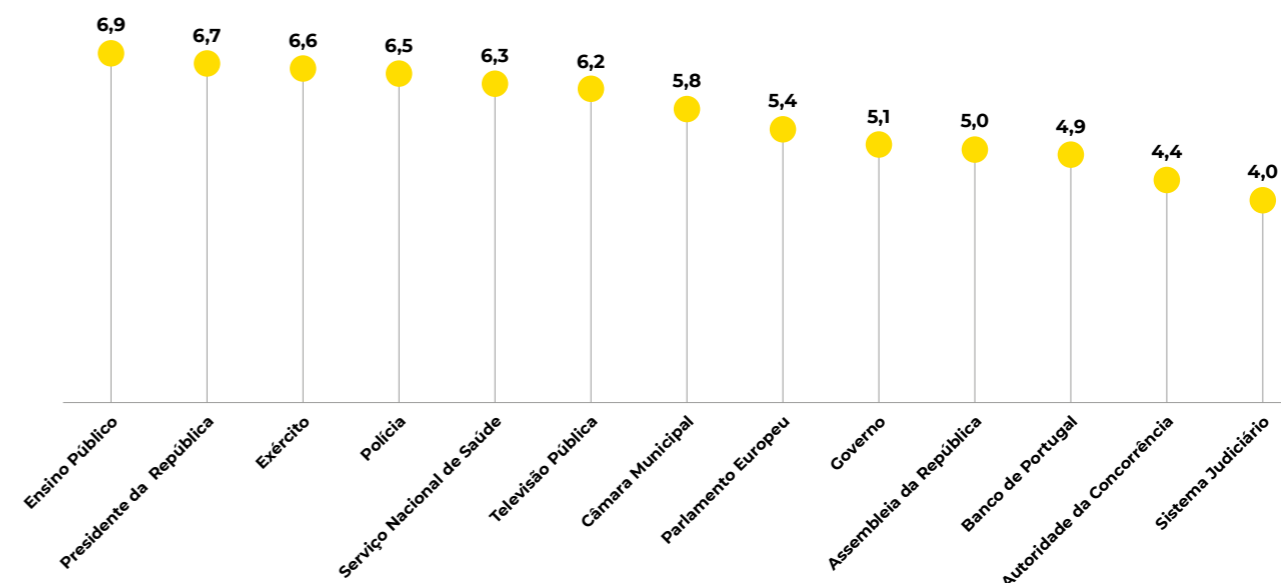
Segundo um estudo recente, 58% dos inquiridos consideram que a justiça trata os cidadãos de forma desigual

Quanto ao acesso à Justiça, as dificuldades têm quatro motivos principais: o elevado valor das custas judiciais; um sistema de apoio judiciário pouco eficaz e restritivo; falta de literacia e desconhecimento dos respetivos direitos; e a desconfiança face ao sistema, que leva as pessoas a preferir soluções por acordo, mesmos que sejam menos favoráveis.

O terceiro problema estrutural prende-se com a compreensão e a aceitação das decisões dos tribunais. Naturalmente que não me refiro nem à legitimidade dos tribunais, que são órgãos de soberania independentes com uma legitimidade própria que advém diretamente da Constituição da República Portuguesa (CRP), nem ao conteúdo técnico-jurídico das decisões, que só pode ser posto em causa por um tribunal superior no âmbito de um recurso jurisdicional. Refiro-me sim ao facto de as decisões judiciais conterem inúmeras vezes

Índice de confiança nas instituições (escala: 0 a 10)

Fonte: Inquérito DECO Proteste (outubro de 21)



Os portugueses confiam pouco no Sistema Judiciário, atribuindo uma classificação negativa (4) na escala de zero a dez.

considerações de natureza extrajurídica, sem relevância direta para a resolução do litígio, e que decorrem das pré-compreensões pessoais, morais e religiosas dos juizes. Estas considerações são dispensáveis para a “razão de decidir”, mas podem ter um efeito muito negativo em termos de aceitação social das decisões. Além disso, a adoção de uma metalinguagem técnico-jurídica muito complexa e a ausência de mecanismos de “descodificação” dessa linguagem contribui para as dificuldades de compreensão sobre as decisões judiciais e para a menor transparência destas.

E este é o quarto problema estrutural: o défice de transparência. Os cidadãos precisam de compreender e de ter mais informação sobre as regras e os dados relativos ao funcionamento do sistema de Justiça.

Estes quatro problemas são estruturais porque põem em causa o princípio do acesso ao direito e à tutela judicial efetiva consagrado no artigo 20.º da CRP⁴ e porque conduzem a uma perceção pública globalmente negativa sobre a Justiça, que é sentida, para mais, como não tratando com igualdade todos os cidadãos. Em suma: que não é justa.

Num estudo recente da DECO, de outubro de 2021, sobre confiança nas instituições, o sistema judiciário obteve a percentagem mais baixa (4 num total de 10) de todas as 20 instituições consideradas no estudo: 82% dos inquiridos não acreditam que o sistema judicial decida as ações num prazo razoável, 58% consideram que os cidadãos não são tratados de forma igual, mais de 50% não conhece a estrutura do sistema e 41% ignoram os seus direitos. Apenas 9% partilham uma elevada confiança na equidade do sistema⁵. Isto exige uma reforma estrutural. ▶

¹ Dados da Direção-Geral da Política de Justiça. Cfr. Estatísticas dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 1.ª instância (justica.gov.pt)
² Dados da Direção-Geral da Política de Justiça. Cfr. Duração média dos processos - tribunais judiciais (1.ª instância) (justica.gov.pt)
³ Tendo passado de mais de 1,5 milhões de processos pendentes em 2007 para pouco mais de 0,5 milhões em 2022. Dados da Direção-Geral da Política de Justiça. Cfr. Dados e Estatísticas | Partilha. Justiça.gov.pt (justica.gov.pt)
⁴ Este preceito constitucional garante a todos o acesso ao direito e aos tribunais não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos, bem como o direito a uma decisão em prazo razoável mediante processo equitativo
⁵ Ver Inquérito: confiança nas instituições | DECO PROTESTE

Uma reforma da Justiça que resolve problemas estruturais e permite recuperar a confiança dos cidadãos

As reformas da Justiça exigem um consenso político e social – entre atores políticos, operadores judiciários e académicos – que é difícil de obter

O setor da Justiça é provavelmente aquele relativamente ao qual se convoca mais vezes a necessidade de reforma. “Reformar a Justiça” é uma expressão muito repetida, mas que acaba por se revelar algo vazia de conteúdo e por ficar aquém do necessário.

Isto acontece por três razões fundamentais.

Em primeiro lugar, porque as abordagens tendem a ser ou muito vagas e genéricas, sem propostas concretas, ou, pelo contrário, demasiado densificadas em torno de questões técnicas que, sendo importantes, contribuem apenas parcelarmente para a melhoria do sistema. A primeira abordagem tende a ser efetuada essencialmente por não juristas e a segunda por juristas, sendo que a lente através da qual cada setor analisa os problemas acaba por não permitir uma visão integral.

A segunda razão prende-se com o facto de a Justiça ser um serviço público com características muito específicas, que decorrem do princípio da separação de poderes inerente ao Estado de Direito democrático. Ao contrário de setores como a saúde ou a educação, a administração de Justiça compete ao Estado, através dos tribunais, mas estes gozam de independência relativamente ao poder político e possuem uma legitimidade própria, de natureza não eletiva. Os tribunais são órgãos de soberania independentes, apenas sujeitos à Constituição e à lei, e que administram a Justiça em nome do povo, nos termos dos artigos 202.º e 203.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Por isso, apesar de competir ao Governo definir e implementar as políticas públicas para esta área, a sua ação tem limites muito específicos. Traçar a fronteira entre as competências do poder político na prestação de um serviço público e o exercício da função judicial nem sempre é fácil e essa dificuldade tem conduzido a uma grande autocontenção por parte do poder político.

Em terceiro lugar, enquanto tarefa de soberania, a Justiça exige constância, estabilidade e um consenso político e social que é difícil de obter. A isto acresce um certo conservadorismo dos operadores judiciários e das faculdades

de Direito. Estes aspetos conjugados conduzem a alguma resistência a mudanças estruturais.

Contudo, se o “tempo da Justiça” não é o tempo da política nem o tempo da comunicação social – o que bem se compreende –, não pode ser desfasado do resto da vida em sociedade ao ponto de se criar uma perceção pública negativa sobre a eficiência e a qualidade da Justiça.

Do mesmo modo, o facto de a legitimidade dos magistrados não ser eletiva não significa que devam ficar alheios à imagem e à perceção que a comunidade dos cidadãos tem sobre a Justiça. Não no que respeita ao sentido das decisões, porque este é o núcleo essencial do poder judicial e deve ser independente perante o poder político e imune a todas as pressões, mas sim no que se refere a aspetos como a morosidade, o acesso, a aceitação e compreensão das decisões e a transparência do sistema.

A morosidade é um problema clássico do sistema judicial português que convoca soluções de natureza gestonária, orgânica e processual. Assim, propõe-se, em primeiro lugar, o contingentamento de processos por tribunal/magistrado, a cargo dos respetivos Conselhos Superiores (da Magistratura, dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Ministério Público), ou seja, a definição do número adequado de processos a tramitar por tribunal ou por magistrado, tendo em conta a respetiva natureza, complexidade e tipologia. Esta definição é, por sua vez, essencial à adoção de um modelo de gestão por objetivos, cujos resultados seriam objeto de publicidade e relevariam em termos de avaliação dos magistrados. O artigo 34.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais prevê que a produtividade e o cumprimento de prazos são critérios para a avaliação dos magistrados, mas “considerando o volume processual existente e os recursos disponíveis”. Ora, se esta produtividade fosse analisada com base em objetivos previamente fixados que teriam em conta estas e outras circunstâncias, a avaliação seria muito mais efetiva e os prazos processuais deixariam de ter um efeito meramente ordenador, como acontece atualmente. Ainda no plano gestonário, impõe-se o reforço de recursos humanos ao nível dos serviços de apoio, tais como peritos, tradutores e informáticos. No plano orgânico-processual, propõe-se a introdução de especialização nos tribunais administrativos e fiscais (TAF), incluindo na segunda instância, assente num quadro claro e rigoroso que não seja passível de introduzir conflitos negativos e positivos de competências¹. Esta é, aliás, uma medida que consta do 2.º Relatório Intercalar do Grupo de Trabalho dos TAF apresentado em fevereiro de 2022². Por sua vez, em abril de 2023, foi anunciada a aprovação em Conselho de Ministros³ de uma proposta de lei de autorização legislativa com estas medidas de descongestionamento dos TAF, que se encontra agora na Assembleia da República⁴, e que inclui a criação de um terceiro Tribunal Central Administrativo em Castelo Branco. Ainda no plano processual e no que respeita à Justiça penal seria importante introduzir limitações à fase da instrução e, quanto à condução do inquérito, evitar os “megaprocessos” que, pela sua dimensão e complexidade, tendem a ser muito mais lentos e menos eficientes, com claro prejuízo para a qualidade e imagem da Justiça. Finalmente,

No plano processual da Justiça penal, seria importante introduzir limitações à fase da instrução e, quanto à condução do inquérito, evitar os “megaprocessos”

¹ Apesar de já haver alguma especialização desde 2019, introduzida pela Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro, esta tem vindo a ser considerada não só insuficiente como geradora de conflitos de competências (daí a necessidade de revisão do artigo 44.º - A do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais aditado por aquela lei)

² Cfr. em 2.º Relatório Intercalar do Grupo de Trabalho dos TAF (justica.gov.pt)

³ Cfr. em Medidas legislativas vão aumentar a eficiência da jurisdição Administrativa e Fiscal – XXIII Governo – República Portuguesa (portugal.gov.pt)

⁴ Cfr. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/IniciativasLegislativas.aspx>

O Estado deveria assegurar o acesso ao Direito e à tutela judicial efetiva através da criação de um Serviço de Defensores Públicos

uma nota para a necessidade de implementar uma verdadeira digitalização dos processos judiciais e não apenas a desmaterialização do processo em papel, mobilizando a inteligência artificial para agilizar os modelos.

O segundo problema que se identificou é a dificuldade no acesso ao sistema judicial. Sugere-se uma revisão profunda da tabela de custas judiciais – cujo efeito é mais *dissuasor* do que *moderador* – e a instituição de um sistema de apoio judiciário nas suas diversas modalidades (artigo 16.º da Lei do Apoio Judiciário⁵) mais abrangente e eficaz.

Mas isto não é tudo. Preconizam-se neste domínio duas inovações verdadeiramente estruturais. A primeira é a criação de um Serviço de Defensores Públicos pertencente ao Estado, ou seja, um corpo de juristas com competências de patrocínio judiciário em matérias a definir. Esta solução, adotada nos sistemas anglo-saxónicos e também no Brasil, assume o acesso ao Direito e à tutela judicial efetiva consagrados no artigo 20.º da CRP como uma tarefa do Estado. A criação deste serviço, que foi debatida publicamente no passado, tem sido muito criticada em Portugal designadamente pela Ordem dos Advogados.

A segunda inovação é a introdução de um recurso de amparo para o Tribunal Constitucional (TC), isto é, a possibilidade de os cidadãos recorrerem diretamente ao TC quando estiver em causa a violação de direitos fundamentais, tal como existe na Alemanha e na Espanha. Esta alteração teria de ser acompanhada de uma profunda revisão do sistema de fiscalização concreta da constitucionalidade. Não se desconhece que esta figura alteraria profundamente a natureza do TC, que passaria a ser um tribunal aberto a todos os cidadãos e não apenas a órgãos de soberania, e precisaria de uma profunda reestruturação, mas trata-se de um reforço significativo da tutela judicial efetiva.

O terceiro problema sistémico prende-se com a necessidade de reforçar a aceitação e a compreensão das decisões judiciais, não na parte relativa ao seu conteúdo técnico-jurídico, mas às considerações de natureza extrajurídica, quase sempre dispensáveis e que, relevando das pré-compreensões pessoais dos juizes, podem reduzir a aceitação social das decisões. Propõe-se a introdução de mudanças ao nível da formação e da avaliação dos juizes, no sentido de, em ambos os momentos, ser valorizada a clareza e a aceitação social da fundamentação das decisões, bem como a sua previsibilidade, e não apenas a sua dimensão ou erudição jurídica. A formação no Centro de Estudos Judiciários deve incluir disciplinas ou seminários sobre redação de sentenças, lecionadas não só por magistrados, mas também por outros profissionais forenses ou não juristas. Deve ainda ser dada relevância disciplinar a certo tipo de considerações extrajurídicas, quando sejam particularmente suscetíveis de criar uma perceção negativa nos cidadãos (por exemplo, passíveis de ser entendidas como misóginas ou racistas).

Finalmente, a transparência é a “pedra de toque” para se gerar confiança na Justiça. E isto inclui quer a transparência *interna* das decisões (evitando o uso de uma metalinguagem técnico-jurídica muito complexa

⁵ Aprovada pela Lei n.º 34/2004, de 29 de julho

que torna as decisões judiciais incompreensíveis para não juristas), quer a transparência externa do sistema. Nesta dimensão, consideram-se absolutamente fundamentais os seguintes aspetos: publicitar de três em três meses estatísticas por tribunal ou juízo, independentemente da jurisdição, da instância e de serem tribunais do Estado ou arbitrais, incluindo pendências, duração média dos processos e taxa de revogação de decisões; a criação de uma base de dados de decisões de todas as instâncias e tribunais (o sítio da DGSI apenas reúne os acórdãos de tribunais superiores e data já da década de 1990⁶); divulgar as regras (algoritmo) de distribuição dos processos; publicitar estatísticas sobre número de processos prescritos, independentemente da fase em que tal ocorra; e investigar e punir severamente a violação do segredo de justiça nos casos em que este se mantém.

Este conjunto de medidas globalmente consideradas constituem uma verdadeira reforma da Justiça: são medidas transversais a todas as jurisdições, tipos de ações e formas de processo; visam resolver problemas estruturais que afetam de forma muito negativa a perceção pública sobre o sistema; e contribuem para gerar confiança numa Justiça mais eficiente e mais justa. ▶

É fundamental publicitar estatísticas frequentes, por tribunal ou juízo, sobre pendências, duração média dos processos e taxa de revogação de decisões

⁶ V. em IGFEJ - Bases Jurídico-Documentais (dgsi.pt)