

RELATÓRIO NACIONAL PORTUGUÊS

Carlos Manuel FERREIRA DA SILVA*

SUMÁRIO: I. *Introdução. Evolução mais recente.* II. *Bases Constitucionais da Organização Judiciária.* III. *Integração e competência das diversas categorias de tribunais.* IV. *A Jurisprudência.* V. *Garantias Judiciais.* VI. *Governo e administração dos órgãos jurisdicionais.* VII. *Acesso à justiça.* VIII. *Meios alternativos de solução de conflitos.* IX. *Problemas fundamentais. Propostas de solução.* X. *Bibliografia.*

I. INTRODUÇÃO. EVOLUÇÃO MAIS RECENTE

Em ordem a perspectivar-se o que adiante se exarará a propósito da organização judiciária portuguesa, convirá começar por dizer que Portugal é um estado unitário com cerca de dez milhões de habitantes e um pequeno território.

Encontra-se integrado na União Europeia, goza de um razoável desenvolvimento económico e tem um sistema político estabilizado.

Não se detectam particulares problemas no que concerne ao respeito dos direitos humanos e as tensões sociais não se reflectem de forma premente nos tribunais.

Podemos considerar que, com impacto na opinião pública, o principal factor a afectar a Justiça é o da morosidade. A ele acresce, na Justiça Criminal, alguma inoperância na perseguição de crimes de colarinho branco, ai se incluindo os da responsabilidade de titulares de cargos públicos e políticos e de detentores de grande poder económico.

* Advogado, membro do Instituto Iberoamericano de Direito Processual, membro da Associação Internacional de Direito Judiciário.

O sistema judicial assenta na jurisdição ordinária cuja cúpula é o Supremo Tribunal de Justiça, tradicionalmente visto como o órgão máximo do poder judicial e cujo presidente é a quarta figura do Estado.

Em 1976 foi instituído o Tribunal Constitucional que, até pela dificuldade da sua hierarquização com o Supremo Tribunal de Justiça, permanece, como veremos, ao lado das restantes categorias de tribunais.

Nos anos mais recentes, foram criados e iniciaram o seu funcionamento os julgados de paz (2001) e revolucionou-se a jurisdição administrativa (2003) que deixou o modelo francês de centralização quase absoluta num Supremo Tribunal Administrativo e fundamento quase exclusivo num contencioso de anulação de actos administrativos para se aproximar dos tribunais comuns quer através da criação de um sistema de instâncias de que o Supremo Tribunal Administrativo é apenas a cúpula (deixando de funcionar em 1.ª instância como geralmente acontecia) quer passando a basear o seu funcionamento em acções e não em recursos.

Restará dizer que, após um período em que se pensou que a melhoria da justiça passava pela alteração dos códigos de processo, se compreendeu que essa melhoria tem na base prioritariamente uma melhor adequação da organização judiciária ao país e à sua evolução.

II. BASES CONSTITUCIONAIS DA ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA

O artigo 110 da Constituição da República Portuguesa (CRP) inclui os tribunais entre os órgãos de soberania (ao lado do presidente da República, da Assembleia da República e do Governo).

Como tal, vem a dedicar-lhes um título específico, o V da Parte III (Organização do Poder Político), o qual integra 19 artigos (artigo 202 a 219) constantes de quatro capítulos: Princípios Gerais, Organização dos Tribunais, Estatuto dos juizes e Ministério Público. O Tribunal Constitucional é tratado separadamente, sendo objecto de um título próprio, o VI.

Quanto à organização dos tribunais, dispõe o artigo 209 da CRP:

1. Além do Tribunal Constitucional, existem as seguintes categorias de tribunais:

- a) O Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira e segunda instância;

- b) O Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais;
- c) O Tribunal de Contas.

2. Podem existir tribunais marítimos, tribunais arbitrais e julgados de paz.

Temos, assim, dois tribunais superiores constituindo instâncias únicas, o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas, e duas jurisdições, a comum (matéria cível, penal e laboral) e a administrativa, articuladas em 3 instâncias e cujos topos são o Supremo Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Administrativo.

Ao lado, são permitidos os tribunais arbitrais e os julgados de paz.

Nos artigos 210 e sgts. a CRP detalha, ainda, os tribunais que integram cada jurisdição e a sua competência, como melhor veremos de seguida, juntamente com a análise das leis que desenvolvem os princípios constitucionais.

III. INTEGRAÇÃO E COMPETÊNCIA DAS DIVERSAS CATEGORIAS DE TRIBUNAIS

1. *Tribunais Judiciais*

Os tribunais judiciais são os tribunais comuns em matéria cível e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais (artigo 211 da CRP), constituindo o núcleo tradicional do poder judiciário.

Estão organizados numa hierarquia cujo cume é o Supremo Tribunal de Justiça e cuja base é constituída pelos tribunais de 1a. instância. Os tribunais da Relação constituem o grau intermédio da hierarquia, funcionando em regra como segunda instância.

O detalhe da organização dos tribunais judiciais consta da Lei da Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ).

Vejamos cada um dos seus três níveis.

A. *Tribunais de 1a. Instância*

São, em regra, os tribunais de comarca, constituindo a comarca a divisão base do país para efeitos judiciais (existem, actualmente, 232 comarcas).

Em regra, os tribunais de comarca têm competência genérica, cível, crime e laboral, mas admite-se a existência de tribunais com competência específica e tribunais especializados, o que vem a concretizar-se nas comarcas com grande agregado populacional e actividade económica diversificada (principais cidades).

Como tribunais de competência especializada vamos encontrar os seguintes, previstos no artigo 78 da LOFTJ:

- a) De instrução criminal, aos quais compete proceder à instrução criminal, decidir quanto à pronúncia e praticar actos jurisdicionais na fase de inquérito;
- b) De família, intervêm em processos relativos a cônjuges e ex-cônjuges e a menores e filhos maiores;
- c) De menores, compete-lhes decretar medidas relativamente a menores, de mais de 12 e menos de 16 anos, que não se adaptem a uma vida social normal ou sejam agente de algum facto qualificado pela lei penal como crime, contravenção ou contra-ordenação;
- d) De trabalho, intervêm em acções relativas a questões laborais, cíveis ou contravencionais;
- e) De comércio, intervêm nos processos especiais de insolvência e recuperação de empresas, nas acções que digam respeito a questões internas de sociedades (p. ex., exercício de direitos sociais, suspensão e anulação de deliberações sociais...), propriedade industrial e registo comercial;
- f) Marítimos, para, genericamente, questões relativas a navios, embarcações e outros engenhos flutuantes e ao transporte por mar ou via fluvial;
- g) De execução de penas, exercem jurisdição em matéria de execução de pena de prisão, de pena relativamente indeterminada e de medida de segurança de internamento de inimputáveis.

Os tribunais especializados são-no, assim, em função da matéria. Os tribunais de competência específica, por sua vez, estão organizados na base da forma de processo ou da importância da causa, seja em função do seu valor, nas questões cíveis, seja em função da pena susceptível de ser aplicada, nas questões criminais.

Deste modo, o artigo 96 da LOFTJ prevê que podem ser criados:

- a) Varas cíveis, para acções declarativas cíveis de valor superior à alçada dos Tribunais da Relação (hoje, € 15.000,00);
- b) Varas criminais, para proceder ao julgamento (e respectivos actos preparatórios) nos processos de natureza criminal da competência do tribunal colectivo ou do júri (crimes mais graves);
- c) Juízos cíveis, para processos de natureza cível que nem sejam da competência das varas cíveis nem dos juízos de pequena instância cível;
- d) Juízos criminais, do mesmo modo, para processos de natureza criminal que nem sejam da competência das varas criminais nem dos juízos de pequena instância criminal;
- e) Juízos de pequena instância cível, para causas cíveis de menor valor (processo sumaríssimo, valor até € 3.750,00);
- f) Juízos de pequena instância criminal, do mesmo modo, para os processos crime mais simples (processo sumário, abreviado e sumaríssimo);
- g) Juízos de execução, para exercer, nos processos de execução, as competências previstas no Código de Processo Civil.

A lei prevê, ainda, que, em casos justificados, podem ser criadas varas com competência mista, cível e criminal (n.º 2 do artigo 96 da LOFTJ).

Como se vê, trata-se de um sistema algo complexo determinado pela necessidade de conferir eficácia aos tribunais pela via da especialização. No que diz respeito aos tribunais especializados procura-se, sobretudo, que os magistrados acumulem saber e experiência nas que matérias que são chamados a decidir. Na verdade, nos dias de hoje, é utópico pretender que um jurista possa ser especialista em todos os ramos de direito; por outro lado, algumas matérias como as de família, de menores, de execução de penas, de insolvência e recuperação de empresas, por exemplo, exigem saberes e sensibilidades específicas que transcendem o mero mundo do direito.

Neste sentido, a LOFTJ, na sequência da previsão do n.º 2 do artigo 207 da CRP, estabelece que em certos processos dos tribunais de menores o julgamento possa pertencer a um colectivo presidido por um juiz, que preside, e por dois juizes sociais, o mesmo acontecendo em certos casos nos tribunais de trabalho em que, quando deva intervir o colectivo, o tribunal é constituído por esse colectivo e ainda por dois juizes sociais.

Os tribunais de 1.ª instância funcionam, consoante os casos, como tribunal singular, como tribunal colectivo (três juizes) ou como tribunal do júri.

Nos processos cíveis a intervenção do tribunal singular é a regra, sendo que o tribunal colectivo só funciona se ambas as partes assim o tiverem requerido (artigo 646, núm. 1 do Código de Processo Civil CPC). E, se alguma das partes tiver requerido a gravação da audiência final, o que geralmente acontece como condição para que o eventual recurso abranja a matéria de facto e não apenas matéria de direito, não é possível que se requeira a intervenção do tribunal colectivo.

Em matéria de crime, a intervenção do tribunal colectivo tem sempre lugar para julgamento (artigo 13 do Cód. Processo Penal) dos:

- a) crimes contra a paz e a humanidade e crimes contra a segurança do Estado;
- b) crimes dolosos ou agravados pelo resultado, quando for elemento do tipo de crime a morte de uma pessoa;
- c) crimes cuja pena máxima, abstractamente aplicável, for superior a cinco anos de prisão.

O tribunal do júri (apenas existe em processo crime) só funciona se a sua intervenção tiver sido requerida pelo Ministério Público, pelo assistente (grosso modo, a vítima do crime ou seu representante) ou pelo arguido e para os crimes contra a paz e a humanidade ou contra a segurança do Estado ou para aqueles cuja pena, abstractamente aplicável, seja superior a oito anos de prisão.

Na prática e atenta a necessidade de requerimento, a intervenção do tribunal de júri não é frequente.

B. Tribunais da Relação

Constituem a 2.ª instância e a sua área territorial de intervenção é o distrito judicial. Actualmente, funcionam cinco.

Aos Tribunais da Relação compete, fundamentalmente, julgar recursos, que em matéria crime, cabem, em princípio, de todas as sentenças e que, em matéria cível, apenas são permitidos desde que o valor da causa seja superior a €3.750,00 e, simultaneamente, o valor da sucumbência seja superior a metade deste valor.

Compete, ainda, aos Tribunais da Relação, entre outras questões de rara verificação:

- a) julgar as acções propostas contra juízes de direito e juízes militares de 1.ª instância, procuradores da República e procuradores-adjuntos, por causa das suas funções;
- b) julgar processos por crimes cometidos pelos magistrados e juízes militares referidos na alínea anterior e recursos em matéria contra-ordenacional a eles respeitantes;
- c) conhecer dos conflitos de competência entre tribunais de 1.ª instância sediados na área do respectivo tribunal da Relação;
- d) julgar os processos judiciais de cooperação judiciária internacional em matéria penal;
- e) julgar os processos de revisão e confirmação de sentença estrangeira, sem prejuízo da competência legalmente atribuída a outros tribunais;
- f) conceder o exequatur às decisões proferidas pelos tribunais eclesiásticos.

Cada Tribunal da Relação tem um número variável de juízes —designados juízes desembargadores— fixado por lei que elegem, de entre si e por escrutínio secreto, o presidente e compreendem secções em matéria cível, em matéria criminal e em matéria social.

A generalidade das competências do Tribunal pertence às secções, segundo a sua especialização.

C. Supremo Tribunal de Justiça

a. Seu posicionamento no sistema judiciário

Nos termos do núm. 1 do artigo 210 da Constituição da República Portuguesa:

“O Supremo Tribunal de Justiça é o órgão superior da hierarquia dos tribunais judiciais, sem prejuízo da competência própria do Tribunal Constitucional”.

Este posicionamento como Tribunal Supremo resulta, porém, mitigado quer pela referida existência do Tribunal Constitucional quer pelo facto de o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) se integrar apenas na hierarquia dos tribunais judiciais.

Na verdade, ao Tribunal Constitucional, para além da fiscalização preventiva da constitucionalidade, compete também fiscalização concreta, pelo que, nos termos do núm. 1 do artigo 280, sempre da CRP, cabe para ele recurso das decisões de outros tribunais que recusem a aplicação de qualquer norma com fundamento na sua inconstitucionalidade ou que apliquem norma cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada durante o processo.

Por esta via, muitas decisões do STJ são recorridas para o Tribunal Constitucional, retirando-lhe, assim, a natureza de última instância e com isso parte da relevância e inerente prestígio que haviam de lhe caber.

Acentue-se, mesmo, que, cada vez mais, sobretudo em matéria penal, se torna frequente o recurso para o Tribunal Constitucional como meio quer de tentar uma última hipótese de obter ganho de causa quer, e sobretudo, de diferir no tempo uma decisão condenatória.¹

Por outro lado, sendo que a constitucionalidade é a questão por onde passa hoje a generalidade das questões inerentes aos direitos fundamentais, a jurisprudência eventualmente mais inovadora e mediática acaba por resultar transferida do “órgão superior da hierarquia dos tribunais” para um outro tribunal que a Constituição acabou até por colocar fora do poder judicial.²

Também o facto de o STJ se integrar nos tribunais judiciais lhe limita o alcance de órgão de cúpula pois, ao lado dos tribunais judiciais existem, ainda, como vimos, os tribunais administrativos e fiscais, tendo no topo o Supremo Tribunal Administrativo.

b. Organização e funcionamento

Nos termos do núm. 1 do artigo 27 da LOFTJ, o Supremo Tribunal de Justiça compreende, tal como as Relações, secções em matéria civil, em matéria penal e em matéria social (direito do trabalho).³

¹ Num sistema que vem sendo acusado de excesso de garantismo, este último recurso, que será o terceiro que, em cada caso, se interpõe: da 1a. instância para a 2a. instância (Tribunais da Relação), desta para o Supremo Tribunal de Justiça e deste para o Tribunal Constitucional, indiscriminadamente utilizado é, *de facto*, um vício a que cumpriria atalhar.

² Solução adoptada com alguma artificialidade para, após polémica acerada a propósito, manter o Supremo Tribunal de Justiça como representante do poder judiciário.

³ Existe, ainda, uma secção especial para julgamento dos recursos das deliberações do Conselho Superior da Magistratura.

Funciona, sob a direcção de um presidente, em plenário do tribunal, em pleno das secções especializadas e por secções (n.º 1 do artigo 28 da LOFTJ).

Às secções compete, entre outras matérias mais específicas, julgar os recursos de decisões dos tribunais inferiores, normalmente dos Tribunais da Relação (2.ª instância).

O julgamento nas secções é efectuado por três juizes.

Ao pleno das secções, segundo a sua especialização, compete a relevante função de uniformizar a jurisprudência (artigo 35, n.º 1, alínea c da LOFTJ), como veremos mais adiante.

c. Presidência

Nos termos do artigo 40 da LOFTJ, os juizes que compõem o Supremo Tribunal de Justiça elegem, de entre si e por escrutínio secreto, o presidente do Tribunal.

É eleito o juiz que obtiver mais de metade dos votos validamente expressos; se nenhum obtiver esse número de votos, procede-se a segundo sufrágio, a que concorrem apenas os dois juizes mais votados.

O presidente do STJ tem precedência entre todos os juizes e o seu mandato tem a duração de três anos, não sendo admitida a reeleição para terceiro mandato consecutivo. É coadjuvado por dois vice-presidentes, também eleitos.

Nos termos do artigo 218 da CRP, o presidente do Supremo Tribunal de Justiça é presidente do Conselho Superior da Magistratura, órgão superior de gestão e disciplina da magistratura judicial.

Por inerência preside, ainda, ao Conselho de Gestão do Centro de Estudos Judiciários —A Escola da Magistratura—, ao Conselho Administrativo dos Cofres do Ministério da Justiça e ao Conselho Consultivo dos Serviços Sociais do Ministério da Justiça.

Como se constata, pode entender-se que na pessoa do presidente do Supremo Tribunal de Justiça se corporiza a magistratura judicial portuguesa, pertencendo-lhe, para além de uma importante função representativa, um poder real de gestão e influência que lhe cumpre exercer coerente e persistentemente.

d. Competência

O STJ é fundamentalmente um tribunal de recurso, a 3a. e última instância.⁴

Nos termos do artigo 26 da LOFTJ “fora dos casos previstos na lei, o Supremo Tribunal de Justiça apenas conhece de matéria de direito”.

Porém, a restrição à matéria de direito não é uma verdade absoluta pois algumas disposições legais permitem a sua intromissão em matéria de facto.⁵

Em matéria civil e social a admissibilidade de recurso é, em princípio, limitada apenas por critérios de valor: o da causa e o da sucumbência. Assim, são recorríveis para o STJ todas as decisões em processos de valor superior a cerca de € 15.000,00 e em que a decisão tenha sido desfavorável ao recorrente em mais de € 7.500,00, artigo 678, núm. 1 do CPC.

Em matéria penal, recorre-se para o Supremo Tribunal de Justiça:

- a) De decisões das Relações proferidas em 1a. instância;
- b) De decisões que não sejam irrecorríveis proferidas pelas Relações, em recurso;
- c) De acórdãos finais proferidos pelo tribunal do júri;
- d) De acórdãos finais proferidos pelo tribunal colectivo, visando exclusivamente o reexame de matéria de direito.

Com a ampla faculdade de recorrer explanada, acaba por chegar ao STJ um número de recursos muito superior ao justificável para um Supremo Tribunal.

No ano de 2002, último em relação ao qual existem estatísticas publicadas, findaram no STJ 4636 recursos.

A média de duração do julgamento em todos estes recursos foi de 4 meses o que é perfeitamente aceitável.⁶

⁴ Ressalvadas as matérias constitucionais, como já vimos.

⁵ É o caso, por ex., do núm. 2 do artigo 722 do C.P.C. nos termos do qual o erro na apreciação das provas e na fixação dos factos materiais da causa pode ser objecto de recurso de revista, havendo ofensa de uma disposição expressa de lei que exija certa espécie de prova para a existência do facto ou que fixe a força de determinado meio de prova.

⁶ O que não significa que em Portugal não exista, como já vimos, um grave problema de morosidade que se situa, porém, sobretudo ao nível da 1a. instância e é agravado,

2. *Tribunais Administrativos e Fiscais*

Através da Lei 13/2002, de 19 de Fevereiro que aprovou o novo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e da Lei núm. 15/2002, de 22 de Fevereiro que aprovou o Código de Processos nos Tribunais Administrativos (CPTA), ambas já alteradas pela Lei núm. 4-A/2003, de 19 de Fevereiro e que entraram em vigor em 1 de Janeiro de 2004, foi operada uma profunda reforma do contencioso administrativo.

Tratou-se de rever um regime ultrapassado, assente no recurso de anulação de actos administrativos, com severas limitações em matéria de meios de prova (fundamentalmente, a prova quase se reduzia a documentos) e com uma organização judicial que afastava os cidadãos dos tribunais e era incapaz de dar vazão a um cada vez maior movimento processual.

O objectivo foi assegurar de forma eficaz a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos perante o Estado, podendo dizer-se que a reforma foi indispensável a uma plena consagração do Estado de Direito Democrático.

Em sede de marcha do processo, o processo administrativo aproximou-se do processo civil e, em sede de organização dos tribunais, houve também uma aproximação ao sistema dos tribunais comuns, passando-se, à semelhança destes, a três instâncias: a 1.ª instância, constituída pelos Tribunais Administrativos de Círculo, a 2.ª instância integrada pelos Tribunais Centrais Administrativos e, no cume, o Supremo Tribunal Administrativo.

Vejamos.

A. *Tribunais Administrativos de Círculo*

Para efeitos de contencioso administrativo o país foi dividido em 16 círculos e em cada círculo instalado um Tribunal Administrativo de Círculo com competência para conhecer, em primeira instância, de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa à qual cabe, em geral, a fiscalização de actos administrativos e do exercício de poderes administrativos, a tutela de direitos fundamentais e direitos e interesses legalmente

sobretudo nos casos mais mediáticos, com um recurso quase certo para o Tribunal Constitucional, após a decisão do STJ (em 2002, houve 195 recursos cíveis e 180 recursos criminais em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade para o Tribunal Constitucional).

protegidos de particulares fundados em normas de direito administrativo e fiscal e, ainda, mais concretamente, julgar sobre:

- a) Actos pré-contratuais e contratos, praticados ou celebrados ao abrigo de normas de direito público;
- b) Questões de responsabilidade civil extracontratual do Estado ou dos seus órgãos, funcionários, agentes ou servidores;
- c) Litígios entre pessoas colectivas de direito público e entre órgãos públicos;
- d) Execução de sentenças administrativas.

Cada Tribunal Administrativo de Círculo tem um presidente nomeado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais para um mandato de cinco anos e funcionam com juiz singular ou em tribunal colectivo de três juízes.

Quando à apreciação do Tribunal se coloque uma questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e se possa vir a colocar noutros litígios, o presidente do tribunal pode determinar que o julgamento se faça com a intervenção de todos os juízes do tribunal, sendo o quorum de dois terços.

O julgamento por todos os juízes tem obrigatoriamente lugar quando esteja em causa uma situação de processos em massa a qual ocorre quando sejam intentados mais de 20 processos que, embora reportados a diferentes pronúncias da mesma entidade administrativa, digam respeito à mesma relação jurídica material ou, ainda que respeitantes a diferentes relações jurídicas coexistentes em paralelo, sejam susceptíveis de ser decididos com base na aplicação das mesmas normas a idênticas situações de facto.

B. Tribunais Centrais Administrativos

Constituem a 2a. instância e foram criados dois, o Tribunal Central Administrativo Sul, com sede em Lisboa, e o Tribunal Central Administrativo Norte, com sede no Porto, cada um com duas secções, uma de contencioso administrativo e outra de contencioso tributário.

Cada tribunal tem um presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes, um por cada secção.

O julgamento de cada processo pertence ao relator e a dois outros juízes.

A principal competência dos Tribunais Centrais é conhecer dos recursos das decisões dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários para os quais não seja competente o Supremo Tribunal Administrativo.

C. Supremo Tribunal Administrativo

O Supremo Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais de jurisdição administrativa e fiscal, tem a sua sede em Lisboa, jurisdição em todo o território nacional e duas secções: de contencioso administrativo e do contencioso tributário.

O presidente do tribunal é eleito, por escrutínio secreto, pelos juízes em exercício efectivo de funções no Tribunal e os três vice-presidentes são eleitos nas mesmas condições pelos juízes que exerçam em cada secção, sendo que a de contencioso administrativo elege dois.

Os mandatos de presidente e vice-presidente têm a duração de cinco anos sem lugar a reeleição.

O Tribunal conhece, em princípio, apenas de matéria de direito e funciona por secções ou em plenário. As secções, por sua vez, funcionam em formação de três juízes ou em pleno.

À secção do contencioso administrativo compete conhecer:

a) Dos processos em matéria administrativa relativos a acções ou omissões das seguintes entidades:

- presidente da República,
- Assembleia da República e seu presidente,
- Conselho de Ministros,
- Primeiro Ministro,
- Tribunal Constitucional e seu presidente, presidente do Supremo Tribunal Administrativo, Tribunal de Contas e seu presidente e presidente do Supremo Tribunal Militar,
- Conselho Superior de Defesa Nacional,
- Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e seu presidente,
- Procurador-Geral da República,
- Conselho Superior do Ministério Público.

- b) De processos relativos a eleições;
- c) Dos recursos dos acórdãos que aos Tribunais Centrais Administrativos caiba proferir em primeiro grau de jurisdição;
- d) Dos conflitos de competência entre tribunais administrativos;
- e) Dos recursos de revista sobre matéria de direito interpostos de acórdãos da Secção de Contencioso Administrativo dos Tribunais Centrais Administrativos e de decisões dos Tribunais Administrativos de Círculo.

Sendo, no contencioso administrativo, a regra a existência de um duplo grau de jurisdição (e não três graus como acontece nos tribunais comuns), prevê-se o recurso directo dos Tribunais de Círculo para o STA quando o valor da acção seja superior a três milhões de euros e o recurso se restringir a matéria de direito.

Quanto ao recurso de revista de acórdãos dos Tribunais Centrais, trata-se de uma excepção (uma vez que ocorre um terceiro grau de jurisdição) e a possibilidade apenas existe quando esteja em causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental ou quando a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito, circunstâncias cuja verificação é objecto de apreciação preliminar sumária, a cargo de uma formação constituída por três juizes de entre os mais antigos da Secção de Contencioso Administrativo.

Ao pleno da secção de contencioso administrativo do Supremo Tribunal Administrativo compete conhecer:

- a) Dos recursos de acórdãos proferidos pela secção em primeiro grau de jurisdição (em ordem a assegurar sempre um grau de recurso);
- b) Dos recursos para uniformização de jurisprudência.

Compete, ainda, ao pleno da secção de contencioso administrativo pronunciar-se, nos termos estabelecidos na lei de processo, relativamente ao sentido em que deve ser resolvida, por um Tribunal Administrativo de Círculo, questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e se possa vir a colocar noutros litígios. Trata-se aqui de um reenvio prejudicial, certamente inspirado no previsto para o contencioso da Comunidade Europeia e que no direito português é uma novidade.

3. *Tribunal de Contas*

A última categoria de tribunais prevista com carácter obrigatório na CRP é integrada pelo Tribunal de Contas, definido como órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e do julgamento das contas do Estado competindo-lhe, nos termos do artigo 214 da CRP, designadamente, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social e efectivar a responsabilidade por infracções financeiras.

O Tribunal é constituído por 16 juízes e um presidente nomeado, sob proposta do governo, pelo presidente da República e cujo mandato tem a duração de 4 anos.

Estão sujeitos à sua jurisdição o Estado e os seus serviços, as autarquias locais, os institutos e empresas públicas, as instituições de segurança social, as associações públicas e ainda as sociedades comerciais em que o Estado e outras entidades públicas detenham a totalidade ou a maioria do capital.

4. *Tribunal Constitucional*

Nos termos do artigo 221 da Constituição:

“O Tribunal Constitucional é o tribunal ao qual compete especificamente administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional”.

Compete-lhe, em primeira linha, apreciar da inconstitucionalidade das normas o que pode fazer:

- a) através de uma *fiscalização preventiva*, analisando projectos de lei ou decreto-lei ou tratados internacionais antes de promulgação ou ratificação pelo presidente da República (artigo 278 da CRP);
- b) através de uma *fiscalização concreta*, em recurso de decisões de outros tribunais que recusem a aplicação de qualquer norma com fundamento na sua inconstitucionalidade ou que apliquem norma cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada durante o processo (artigo 280 da CRP);
- c) através de uma *fiscalização abstracta*, declarando, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de quaisquer normas, a pedido de determinadas entidades enumeradas na Constituição (presidente da República, presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Provedor de Justiça, Procurador-Geral da República, um dé-

cimo dos Deputados à Assembleia da República...). A declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de qualquer norma ocorrerá, ainda, quando a mesma tenha sido julgada inconstitucional em três casos concretos (artigo 281 da CRP).

O Tribunal Constitucional tem, também, a seu cargo parte importante do contencioso eleitoral.

É composto por treze juizes, sendo dez designados pela Assembleia da República e três cooptados por estes. Seis de entre os juizes designados pela Assembleia da República ou cooptados são obrigatoriamente escolhidos de entre juizes dos restantes tribunais e os demais de entre juristas.

O mandato dos juizes tem a duração de nove anos e não é renovável.

O Tribunal Constitucional tem um presidente eleito pelos respectivos juizes.

Dois problemas principais vêm afectando o funcionamento e estatuto do Tribunal Constitucional:

- a) O modo de designação dos seus juizes, pela Assembleia da República, acaba por traduzir-se numa escolha partidária. Esta escolha partidária, para além de recair algumas vezes em pessoas cuja juventude as não recomendaria para tão altas funções, vem a repercutir-se na votação das decisões, sobretudo no que se refere à fiscalização preventiva, a de conteúdo político mais evidente, vendo-se o Tribunal com indesejável frequência dividido claramente em função da orientação dos partidos que estiveram por trás da eleição de cada juiz.
- b) O facto de poder e estar a ser utilizado, em sede de fiscalização concreta, como última instância de recurso com propósitos manifestamente dilatórios. É mais uma acha na fogueira da morosidade em que vem ardendo com labaredas cada vez mais altas o prestígio dos Tribunais em Portugal.

5. *Julgados de Paz*

A Constituição possibilita a existência de julgados de paz.

Na sequência, vieram a ser criados, pela Lei núm. 78/2001, de 13 de Julho, quatro em regime experimental.

Tendo a experiência sido objecto de uma avaliação positiva está em curso a expansão da rede de julgados de paz, visando-se a cobertura de todo o território nacional (neste momento existem 12, dos quais 8 criados apenas em 2004).

Os julgados de paz têm jurisdição num concelho (município) ou conjunto de concelhos e competência para acções declarativas cíveis de pequeno valor (até à alçada do tribunal de 1.ª instância, € 3.750,00), excluindo-se, porém, algumas matérias como o Direito de Família, Direito das Sucessões e Direito do Trabalho. Visa-se a participação cívica dos interessados (alargando-se, p. ex., os horários de funcionamento) e a justa composição dos litígios por acordo das partes.

O julgado de paz tem um serviço de atendimento onde, nomeadamente, as petições iniciais das acções e as contestações podem ser apresentadas oralmente, cabendo ao serviço reduzi-las a escrito, e um serviço de mediação que é competente para mediar quaisquer litígios ainda que excluídos da competência do julgado de paz.

A mediação é estimulada de modo que, iniciada uma acção, é realizada uma reunião de pré-mediação, desde que qualquer das partes não tenha previamente afastado essa possibilidade. Esta pré-mediação tem como objectivos explicar às partes em que consiste a mediação e verificar a predisposição delas para um possível acordo em fase de mediação, se a ela se aderir.

Em cada julgado há uma lista de mediadores, seleccionados por concurso curricular, obedecidos alguns requisitos, entre os quais os de ter mais de 25 anos de idade, possuir uma licenciatura adequada (não é necessária a licenciatura em direito) e estar habilitado com um curso de mediação reconhecido pelo Ministério da Justiça.

Já os juízes de paz têm de possuir uma licenciatura em direito e ter mais de 30 anos, fazendo-se o seu recrutamento e selecção por concurso público, mediante avaliação curricular e provas públicas.

Os juízes são providos por um período de três anos durante os quais não podem desempenhar qualquer outra função pública ou privada de natureza profissional, com excepção de funções docentes ou de investigação científica não remuneradas.

Até final de 2004 entraram nos julgados de paz 3333 processos, dos quais 2680 chegaram ao fim: 944 por mediação e 1266 por julgamento.

O prazo dentro do qual termina um processo não excede, em princípio, 60 dias. O custo do processo para as partes é de € 70, reduzidos a € 50 se o processo for concluído por acordo alcançado através de mediação.

IV. A JURISPRUDÊNCIA

A jurisprudência dos Tribunais Superiores (2a. instância, Supremos Tribunais e Tribunal Constitucional) é amplamente divulgada quer em publicações especializadas quer na Internet.

É usual que os advogados sustentem os seus recursos com citação abundante de acórdãos que perfilhem as teses que defendem e é também tradicional que as sentenças e acórdãos façam referência à jurisprudência que os precedeu.

Assim, a jurisprudência é susceptível de ser seguida pela bondade dos seus argumentos e, quando uniforme ou maioritária, impôr-se por facilitar a decisão ou até pela razoabilidade de a perfilhar em defesa da segurança jurídica, valor que merece ser salvaguardado.⁷

Infelizmente, não obstante o que se exarou, a jurisprudência dos Tribunais Superiores Portugueses está longe de ser uniforme. É comum comentar-se, jocosamente, nos meios jurídicos, que há sempre um acórdão para sustentar uma qualquer tese, por mais insólita que seja...

Para além de razões de natureza mais subjectiva (mas, eventualmente, não menos verdadeiras) poderão apontar-se, entre outras, como causas para a situação algo anárquica que se verifica, as seguintes:

- o elevado número de juízes e recursos;
- a tendência para fazer prevalecer a justa solução do caso concreto sobre interpretações abstractas de direito (assim, a interpretação que se perfilha não está pré-determinada, antes varia em função do que se entende ser necessário para lograr justiça em cada caso);
- neste quadro, a não prevalência, na motivação da decisão judicial, de grandes princípios, nomeadamente de natureza constitucional, como os da segurança jurídica, da certeza do direito e da confiança.

⁷ Uma jurisprudência uniforme é, nomeadamente, susceptível de influenciar o comportamento dos cidadãos em matérias de índole jurídica (através do conselho de advogados) e de condicionar o recurso a tribunal pela previsibilidade da solução final que será adoptada.

O núm. 3 do artigo 8 do Código Civil, sob a epígrafe “obrigação de julgar e dever de obediência à lei” dispõe mesmo: “Nas decisões que proferir, o julgador terá em consideração todos os casos que mereçam tratamento análogo, a fim de obter uma interpretação e aplicação uniformes do direito”.

E porque assim é, do mesmo modo, a natureza casuística das decisões, a pressão de decidir um enorme volume de casos, a não referência a grandes princípios e o recrutamento monolítico dos juizes na generalidade dos tribunais superiores (apenas de entre juizes de carreira, sem abertura a outras profissões jurídicas) tem conduzido a que a jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça seja pouco inovadora ou “criadora de direitos”.

Neste aspecto, sobrepõe-se em qualidade à jurisprudência do STJ a do Tribunal Constitucional, em que não concorrem os vícios apontados.

Considerando-se que a estabilidade da jurisprudência com a certeza do direito a ela inerente é um valor a preservar e sendo certo que se não obtém com a mera autoridade moral dos precedentes, a lei preocupou-se em criar mecanismos no sentido de uniformizar jurisprudência, a propósito de cada ramo de direito processual.

No processo civil, a uniformização de jurisprudência faz-se através do julgamento ampliado de revista que passamos a analisar.

De acordo com o núm. 1 do artigo 732-A do CPC, o presidente do Supremo Tribunal de Justiça pode determinar que o julgamento de um recurso se faça com intervenção do plenário das secções cíveis, quando tal se revele necessário ou conveniente para assegurar a uniformidade da jurisprudência.

Este julgamento alargado pode ser requerido por qualquer das partes ou pelo Ministério Público e deve ser sugerido pelo relator, por qualquer dos adjuntos, ou pelos presidentes das secções cíveis, designadamente quando verifiquem a possibilidade de vencimento de solução jurídica que esteja em oposição com jurisprudência anteriormente firmada, no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito (núm. 2 do mesmo artigo 732-A).

O objectivo de uniformizar jurisprudência é, ainda, atingido por outras disposições legais como as dos núms 4 e 6 do artigo 678 do CPC que prescrevem:

- Ser sempre admissível recurso para o STJ de acórdão da Relação (2a. instância) que esteja em contradição com outro, dessa ou de diferente Relação, sobre a mesma questão fundamental de direito e do qual não caiba recurso ordinário por motivo estranho à alçada do tribunal, salvo se a orientação nele perfilhada estiver de acordo com a jurisprudência já anteriormente fixada pelo Supremo Tribunal de Justiça;
- Ser sempre admissível recurso das decisões proferidas contra jurisprudência uniformizada pelo Supremo Tribunal de Justiça, portanto, independentemente do valor da causa.

Deste modo, procura-se que também haja uniformização ao nível da jurisprudência da 2a. instância e estabelece-se uma mecânica que obriga a que, em cada processo, prevaleça a jurisprudência já uniformizada que só o STJ poderá alterar.

O regime é algo diferente no processo penal.

Aqui o que se prevê, nos termos do artigo 437 do CPP, é um recurso extraordinário denominado de fixação de jurisprudência.

Dispõe o núm. 1 do artigo 437 do CPP:

“Quando, no domínio da mesma legislação, o Supremo Tribunal de Justiça proferir dois acórdãos que, relativamente à mesma questão de direito, assentem em soluções opostas, o Ministério Público, o arguido, o assistente ou as partes civis podem recorrer, para o pleno das secções criminais, do acórdão proferido em último lugar”.

É também admissível o recurso de fixação de Jurisprudência quando um Tribunal da Relação proferir acórdão que esteja em oposição com outro, da mesma ou de diferente Relação, ou do Supremo Tribunal de Justiça, e dele não for admissível recurso ordinário, salvo se a orientação perfilhada naquele acórdão estiver de acordo com a jurisprudência já anteriormente fixada pelo Supremo Tribunal de Justiça.

A decisão que resolver o conflito de jurisprudência tem eficácia no processo em que o recurso foi interposto e em eventuais processos cuja tramitação tiver sido suspensa aguardando a resolução do conflito.

Nos termos do núm. 3 do artigo 445 do CPP a decisão em causa não constitui jurisprudência obrigatória para os tribunais judiciais, mas estes devem fundamentar as divergências relativas à jurisprudência fixada naquela decisão. Porém, o Ministério Público recorre obrigatoriamente de quaisquer decisões proferidas contra jurisprudência fixada pelo STJ, sendo o recurso sempre admissível. Neste caso, o STJ pode limitar-se a aplicar a jurisprudência fixada, apenas devendo proceder ao seu reexame se entender que está ultrapassada.

O artigo 447 do CPP prevê ainda uma espécie particular de recurso a que chama no interesse da unidade do direito, facultando ao Procurador-Geral da República poder determinar que seja interposto recurso para fixação da jurisprudência de decisão transitada em julgado há mais de 30 dias. Poderá fazê-lo sempre que tiver razões para crer que uma jurisprudência anteriormente fixada está ultrapassada, interpondo recurso do acórdão que firmou essa jurisprudência no sentido do seu reexame.

Neste tipo especial de recurso a decisão que resolver o conflito não tem eficácia no processo em que o recurso tiver sido interposto.

Também na jurisdição administrativa, como vimos, estão previstos mecanismos que visam a uniformização da jurisprudência.

Assim, nos termos do artigo 148 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais, o presidente do Supremo Tribunal Administrativo ou os dos Tribunais Centrais Administrativos podem determinar que no julgamento de um recurso intervenham todos os juizes da secção, quando tal se revele necessário ou conveniente para assegurar a uniformidade da jurisprudência, sendo o quórum de dois terços.

O julgamento nestas condições pode ser requerido pelas partes e deve ser proposto pelo relator ou pelos adjuntos, designadamente quando se verifique a possibilidade de vencimento de solução jurídica em oposição com jurisprudência anteriormente firmada no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito.

E, finalmente, existe mesmo um recurso para uniformização de jurisprudência, o qual pode ser interposto pelas partes e pelo Ministério Público dirigido ao Supremo Tribunal Administrativo, no prazo de 30 dias contado do trânsito em julgado do acórdão impugnado, quando, sobre a mesma questão fundamental de direito, exista contradição:

- a) Entre acórdão do Tribunal Central Administrativo e acórdão anteriormente proferido pelo mesmo Tribunal ou pelo Supremo Tribunal Administrativo;
- b) Entre dois acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo.

A decisão que verifique a existência da contradição alegada anula a sentença impugnada e substitui-a, decidindo a questão controvertida.

V. GARANTIAS JUDICIAIS

Nos termos do artigo 203 da CRP “os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei”.

A independência dos tribunais supõe a independência dos juizes que “julgam apenas segundo a Constituição e a lei” (artigo 4 da LOFTJ), não estando sujeitos a “quaisquer ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferida, em via de recurso, pelos tribunais superiores”.

Em ordem a que esta independência seja efectiva, a própria Constituição, no seu artigo 216, confere-lhes garantias e estabelece-lhes incompatibilidades.

As garantias são a inamovibilidade, nos termos da qual os juizes não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei, e a irresponsabilidade, o que implica não poderem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvas, também, as excepções consignadas na lei.

Complementando a garantia da inamovibilidade, o Estatuto dos Magistrados Judiciais define as regras para a colocação, transferência e promoção, bem como para o exercício da função disciplinar em relação aos juizes, sendo que a competência para qualquer destes actos pertence, em exclusivo, ao Conselho Superior da Magistratura, órgão autónomo presidido pelo presidente do Supremo Tribunal de Justiça e composto pelos seguintes vogais:

- a) Dois designados pelo presidente da República;
- b) Sete eleitos pela Assembleia da República;
- c) Sete juizes eleitos pelos seus pares, de harmonia com o princípio da representação proporcional.

Se a garantia da inamovibilidade não pode ser questionada, outrotanto não acontece com a da irresponsabilidade.

Todos estaremos de acordo em que os juizes, num sistema de magistratura de carreira inspirado no do funcionalismo público como é o português, não podem ser responsabilizados politicamente.

Não existindo responsabilidade política, tem que existir responsabilidade disciplinar.

Certo é, porém, que por essa via pode ficar indirectamente em causa a inamovibilidade dos juizes e a sua independência.

Assim, os ilícitos e as penas disciplinares estão rigorosamente tipificados e o exercício da acção disciplinar pertence, como já vimos, ao Conselho Superior da Magistratura

Também todos estaremos de acordo em que a responsabilidade penal tem que existir. Se, no exercício das suas funções, mormente ao decidir, o Juiz comete um crime, tipificado por lei, é óbvio ter que responder por isso.

Mais controvertida é a responsabilidade civil.

É verdade que a possibilidade de o juiz ser responsabilizado civilmente por cada sentença que profere, que cada sentença possa dar origem a um

outro processo, mormente de enorme valor económico, pode tornar-se um risco insuportável para a profissão e pode, de algum modo, condicionar o conteúdo da decisão.

No entanto, sob a capa da independência não pode admitir-se o arbítrio, a leviandade, a incompetência ou a corrupção.

Daí que, ultimamente, muitas vezes se levantem contra uma irresponsabilidade irrestrita no exercício da função judicial, sendo que essa irresponsabilidade não é sequer um dado uniforme no direito comparado.

Nos termos do núm. 1 do artigo 1083 do Código de Processo Civil Português:

“Os magistrados, quer judiciais, quer do Ministério Público, são responsáveis pelos danos causados:

- a) Quando tenham sido condenados por crimes de peita, suborno, concussão ou prevaricação;
- b) Nos casos de dolo;
- c) Quando a lei lhes imponha expressamente essa responsabilidade;
- d) Quando deneguem justiça”.

Por sua vez, o núm. 3 do artigo 5 do E.M.J. dispõe: “Fora dos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade civil apenas pode ser efectivada mediante acção de regresso do Estado contra o respectivo magistrado, com fundamento em dolo ou culpa grave”.

Não temos dúvidas de que a responsabilidade primeira deva ser do Estado a quem cumpre quer a selecção dos juízes quer a disponibilização de meios para que os mesmos possam desempenhar cabalmente as suas funções.

O problema está em que não é claro que exista responsabilidade do Estado ou do juiz por actos judiciais em caso de culpa, seja leve seja grave, sendo certo que, desde que haja culpa, não se alcança razão para que o cidadão tenha de arcar com os prejuízos que lhe sejam causados.

Trata-se de matéria em evolução mas o primeiro passo a dar será o de responsabilizar por forma clara o Estado —de que o judiciário é um dos poderes— em todos os casos de culpa, aceitando-se que o direito de regresso em relação ao magistrado pessoalmente implicado apenas tenha lugar, como estabelecido, nos casos de dolo ou culpa grave.

Finalmente, em ordem a assegurar a independência dos juízes a Constituição, no artigo 216, núm. 3, estabelece um regime rigoroso de incompa-

tibilidades, não podendo os juízes em exercício desempenhar qualquer outra função pública ou privada, salvo as funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica, não remuneradas.

Em Portugal, não é considerada garantia do exercício da judicatura uma designada por “autoridade”. Em todo o caso, a Constituição é expressa, no seu artigo 205, núm. 2, no sentido de que “as decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades”.

VI. GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO DOS ÓRGÃOS JURISDICIONAIS

Já vimos que a gestão da carreira dos juízes é feita pelo Conselho Superior da Magistratura.

Já vimos também que os tribunais superiores têm um presidente com algumas funções relativas à organização do serviço no tribunal, p. ex., o núm. 1 do artigo 43 da LOFTJ atribui ao presidente do Supremo Tribunal de Justiça as seguintes competências:

- a) Presidir ao plenário do Tribunal, ao pleno das secções especializadas e, quando a elas assista, às conferências;
- b) Homologar as tabelas das secções ordinárias e convocar as sessões extraordinárias;
- c) Apurar o vencido nas conferências;
- d) Votar sempre que a lei o determine, assinando, neste caso, o acórdão;
- e) Dar posse aos vice-presidentes, aos juízes, ao secretário do Tribunal e aos presidentes dos tribunais da Relação;
- f) Orientar superiormente os serviços da secretaria judicial;
- g) Exercer acção disciplinar sobre os funcionários de justiça em serviço no Tribunal, relativamente a penas de gravidade inferior à de multa;
- h) Exercer as demais funções conferidas por lei.

No que diz respeito à gestão administrativa e orçamental dos tribunais, a mesma pertencem e pertence ainda no geral à administração directa do Estado, através do Ministério da Justiça.

Em todo o caso, gerou-se um movimento de opinião no sentido de que essa falta de autonomia de gestão era fonte de entraves e atrasos que havia que ultrapassar.

Assim, pelo Decreto-Lei núm. 177/2000, de 9 de Agosto foi atribuída aos tribunais superiores, como aliás acontecia já com o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas, autonomia administrativa e financeira, passando esses tribunais a dispôr de um orçamento próprio e de um conselho administrativo, presidido pelo presidente do tribunal, que passou a exercer a competência administrativa e financeira que integra a gestão normal dos serviços.

No mesmo sentido, o Decreto-Lei núm. 176/2000, também de 9 de Agosto, veio dotar alguns tribunais de 1.ª instância de gestão mais complexa (integrados por mais de 10 magistrados) de um administrador do tribunal, figura nova a quem compete, para além de coadjuvar o presidente do tribunal no exercício das suas competências em matéria administrativa, assegurar as tarefas de gestão de instalações e equipamentos, de recursos humanos e de gestão orçamental que competem aos serviços de administração directa do Ministério da Justiça.

Constata-se, em todo o caso, que o poder judicial está longe de se autogovernar ou administrar.

VII. ACESSO À JUSTIÇA

Nos termos do núm. 1 do artigo 20 da CRP:

“A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos”.

E o núm. 2 do mesmo artigo acrescenta que:

“Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade”.

Em consonância com estes princípios, o artigo 1 da Lei núm. 34/2004, de 29 de Julho, última lei sobre o acesso à justiça, dispõe que: “O sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina-se a assegurar que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, o conhecimento, o exercício ou a defesa dos seus direitos” (assim se explicitando os dois maiores obstáculos ao acesso ao direito: o cultural e o económico).

No sentido de contornar o obstáculo cultural o Estado obriga-se a desenvolver acções e mecanismos sistematizados de informação jurídica que

incluem quer acções tendentes a tornar conhecido o direito quer a criação de serviços de acolhimento nos tribunais e serviços judiciários.

No que concerne a questões ou causas judiciais concretas, consolida-se um sistema de protecção jurídica com duas modalidades: consulta jurídica e apoio judiciário.

Têm direito a protecção jurídica os cidadãos nacionais da União Europeia e também os estrangeiros e apátridas, devendo uns e outros demonstrar estar em situação de insuficiência económica. As pessoas colectivas apenas têm direito à protecção jurídica na modalidade de apoio judiciário.

A situação de insuficiência económica é aferida e decidida pelos serviços de segurança social, junto de quem é requerida a protecção, sendo a decisão susceptível de impugnação judicial.

A protecção jurídica é retirada não só quando o requerente adquirir meios suficientes para poder dispensá-la⁸ como também quando, em recurso, seja confirmada a sua condenação como litigante de má fé.

Em ordem à prestação de consulta jurídica o Ministério da Justiça empenha-se, juntamente com a Ordem dos Advogados e as autarquias locais interessadas, em criar e custear o funcionamento de gabinetes de consulta jurídica que se pretende venham a cobrir todo o território do País.

A consulta jurídica, para além de abranger a apreciação limiar da inexistência de fundamento legal da pretensão, para efeitos de nomeação de patrono oficioso, pode compreender a realização de diligências extrajudiciais e comportar mecanismos informais de mediação e conciliação.

Quanto ao apoio judiciário, compreende as seguintes modalidades:

- a) Dispensa total ou parcial de taxa de justiça e demais encargos com o processo;
- b) Nomeação e pagamento de honorários de patrono (em processo civil);
- c) Pagamento faseado de taxa de justiça e demais encargos com o processo e honorários de patrono nomeado;
- d) Pagamento de honorários de defensor oficioso (em processo penal).

A nomeação de patrono oficioso é feita pela Ordem de Advogados.

No âmbito do direito penal, para a assistência ao primeiro interrogatório de arguido detido ou para audiência em processo sumário ou outras dili-

⁸ O que tem obrigação de imediatamente informar, sob pena de ficar sujeito às sanções previstas para a litigância de má fé.

gências urgentes previstas no Código de Processo Penal, a Ordem dos Advogados organiza escalas de presenças de advogados, comunicando-as aos tribunais.

O Estado financia a Ordem dos Advogados no exercício das competências previstas na lei do acesso ao direito e aos tribunais.

São estabelecidas fórmulas para determinar, em função dos rendimentos do cidadão, se o mesmo tem direito a apoio judiciário e os advogados oficiosos têm as suas remunerações tabeladas em montante substancialmente inferior ao que cobriam em regime livre.

Haverá, porém, que ter-se presente que as despesas judiciais em Portugal são elevadas e que o novo regime do apoio judiciário, procurando pôr cobro a um claro facilitismo anterior, é claramente restritivo.

Finalmente, há-de acentuar-se que a generalização do acesso ao direito se obtém ainda por outras vias como a aproximação geográfica dos tribunais aos cidadãos e a instituição de meios simples e informais de funcionamento por todos compreensíveis.

Em Portugal, tem-se procurado caminhar também nestes sentidos, como já vimos, p. ex., com a criação de uma verdadeira jurisdição administrativa com uma primeira instância mais implantada no território e com a criação dos julgados de paz e o apoio ao funcionamento de centros de mediação e tribunais arbitrais institucionalizados com serviços de apoio ao público eficazes e funcionamento tendencialmente gratuito.

VIII. MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

1. *Arbitragem*

A. *A arbitragem voluntária ad hoc*

Designa-se por arbitragem voluntária *ad hoc* aquela que se socorre de tribunal arbitral constituído expressamente para o litígio em causa, sem carácter de permanência.

Não se possuem —nem seria fácil!— estatísticas sobre o recurso a este tipo de arbitragem.

Certo é que há poucos acórdãos de tribunais judiciais sobre anulação ou em recurso de decisões de tribunais arbitrais o que confirma a sensação de que não é frequente a constituição deste género de tribunais.

No entanto, é um dado da experiência que em alguns contratos que envolvem grandes quantias e em que são partes grandes empresas se vem incluindo cláusulas compromissórias.

Também o Estado vem incluindo cláusulas compromissórias nos grandes contratos que celebra e propondo a solução de alguns importantes litígios em que se vê envolvido através de tribunais arbitrais.

A arbitragem é regulada pela Lei núm. 31/86, de 29 de Agosto.

B. A arbitragem voluntária institucionalizada

Dispõe o artigo 38 da Lei núm. 31/86 que “o Governo definirá, mediante decreto-lei, o regime da outorga de competências a determinadas entidades para realizarem arbitragens voluntárias institucionalizadas, com especificação, em cada caso, do carácter especializado ou geral de tais arbitragens, bem como as regras de reapreciação e eventual revogação das autorizações concedidas, quando tal se justifique”.

O Decreto-Lei núm. 425/86, de 27 de Dezembro, veio, posteriormente, prescrever a competência do Ministro da Justiça para a autorização de centros de arbitragem com carácter institucionalizado, dispondo o Ministro de uma grande dose de discricionariedade nas autorizações –prescreve-se apenas que deve ser tomada em conta a representatividade da entidade requerente e a sua idoneidade para a prossecução da actividade que se propõe realizar–, não parecendo que até à data tenha sido particularmente exigente.

Existem, assim, várias entidades autorizadas a realizar arbitragens voluntárias institucionalizadas mas a generalidade delas não regista movimento digno de nota.

Como exemplos de algum sucesso poderão indicar-se os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo de que se encontram a funcionar seis com implantação local ou regional.

Vamos destacar o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Lisboa, criado pelo Instituto do Consumidor, Câmara Municipal de Lisboa, –Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor e a União das Associações de Comerciantes do Distrito de Lisboa.

Conta com a cooperação técnica e financeira de vários Ministérios e tem apoio financeiro da Comissão das Comunidades Europeias.

É composto por um Serviço de Apoio Jurídico e um Tribunal Arbitral.

São admitidas nele reclamações com origem em conflitos de consumo relativos à aquisição de bens ou serviços em estabelecimentos sítos na área

metropolitana de Lisboa, cujo valor não ultrapasse € 5.000,00. Essas reclamações têm seguimento através de informação, mediação, conciliação e arbitragem.

Nos seus primeiros 11 anos de funcionamento, o Centro prestou 27260 informações e resolveu 5.996 conflitos de consumo, dos quais 2.137 por sentença proferida pelo tribunal arbitral e os restantes em função de mediação ou conciliação.

Os agentes económicos —fornecedores— que aderem com carácter genérico ao Regulamento de Arbitragem do Centro obrigam-se a, caso utilizem cláusulas contratuais gerais, inserir nelas cláusulas compromissórias designando como competente o tribunal arbitral que funciona no Centro e têm direito a utilizar o logótipo deste nos seus estabelecimentos, o que garante a confiança dos consumidores.

Os litígios, antes de transitarem para o tribunal, são objecto de uma tentativa de conciliação, a realizar por jurista assistente.

O tribunal é constituído por um único árbitro, designado pelo Conselho Superior da Magistratura e que é Magistrado.

O processo é gratuito, mesmo na fase executiva que corre nos tribunais comuns, e célere, sendo cerca de 30 dias o prazo que medeia entre a admissão do caso no Centro e a sua resolução.

Sobre o Centro e o seu desempenho justificam-se as seguintes considerações:

- O seu custo de funcionamento é idêntico ou até superior ao de um tribunal comum que produzisse o mesmo número de sentenças e conciliações;
- A sua justificação encontra-se claramente no maior acesso à justiça que proporciona uma vez que o escasso valor dos conflitos que lhe são cometidos acarretaria, na maior parte das vezes, o não recurso aos tribunais em função dos custos envolvidos;
- A gratuitidade para os utentes do funcionamento do Centro é a verdadeira razão do seu sucesso prático;
- Em todo o caso, não deixa de merecer reparo e ser sintomático que o juiz arbitral tenha que ser um juiz dos tribunais comuns como único meio que se configurou de convencer as partes da sua independência. Parece reconhecer-se, por esta via, a clara supremacia, no conceito dos cidadãos, dos tribunais comuns sobre os tribunais arbitrais.

2. Mediação e Conciliação

No contexto de um processo judicial a conciliação é um meio habitual de pôr termo ao litígio, antes do julgamento.

Mas justifica-se que se procure evitar o próprio processo, fomentando a conciliação, mormente coroadando uma mediação, antes dos litígios chegarem a tribunal.

Vimos já que os Julgados de Paz dispõem de um serviço de mediação cuja intervenção é fomentada (*supra* III.5).

Também os centros de arbitragem voluntária de uso corrente, como são os destinados aos diferendos emergentes de bens de consumo que acabámos de ver, dispõem de um serviço de mediação a que se deve parte significativa das soluções obtidas.

Faremos, agora, menção específica ao Gabinete de Mediação Familiar, criado por Despacho do Ministro da Justiça de 9/12/97, resultando de um protocolo de colaboração entre o Ministro da Justiça e a Ordem dos Advogados, que entrou em funcionamento efectivo em Novembro de 1999 dispondo de equipas multidisciplinares constituídas por advogados, psicólogos e assistentes sociais, todos com formação em mediação familiar.

Trata-se de um serviço com acção nas situações de conflito parental relativas à regulação do exercício do poder paternal, à alteração dessa regulação e aos incumprimentos do regime estabelecido para cujo conhecimento sejam competentes as Comarcas da área metropolitana de Lisboa.

O Gabinete tem as seguintes atribuições: atendimentos dos utentes, orientação, mediação e acompanhamento de situações de conflito parental, divulgação dos objectivos e métodos da mediação familiar, formação na acção e investigação e avaliação da acção desenvolvida.

Concretamente, no que se refere à mediação, os objectivos são os seguintes:

- Evitar a morosidade e a complexidade dos processos judiciais;
- Promover o diálogo e a capacidade negocial entre os pais e garantir a continuidade das relações entre pais e filhos;
- Contribuir para a realização pessoal e paternal dos utentes e promover a responsabilização de ambos os pais pela educação e bem-estar dos filhos;
- Obter um acordo criado pelos pais.

A intervenção do Gabinete ocorre quer em situações ainda não apresentadas a tribunal quer em situações com processo judicial pendente, mediante suspensão da instância, e é voluntária, confidencial, célere (entre um a três meses), flexível e gratuita.

3. *O Provedor de Justiça*

A. *Estatuto e funções*

O correspondente português do “ombudsman” foi instituído em 1975 e tem a designação de Provedor de Justiça.

A sua existência está prevista no artigo 23 da CRP que o define como um órgão independente e individual —mas dotado de um importante *staff* de apoio— eleito pela Assembleia da República por quatro anos.

A sua função principal é a “defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos, nos termos do artigo 1, núm. 1 da Lei núm. 9/91, de 9/4 que contém o Estatuto do Provedor de Justiça (EPJ).

“As acções do Provedor de Justiça exercem-se, nomeadamente, no âmbito da actividade dos serviços da administração pública central, regional e local, das Forças Armadas, dos institutos públicos, das empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos ou concessionárias de serviços públicos ou de exploração de bens do domínio público” (artigo 2o., núm. 1 do EPJ).

Admite-se que a actuação do Provedor possa ainda incidir em relações entre particulares que impliquem uma essencial relação de domínio, no âmbito da protecção de direitos, liberdades e garantias (mesmo artigo 2, núm. 2).

Obviamente, dado que o Provedor se move na área do Estado, a generalidade da sua mediação concerne a litígios relativos a direito administrativo, a serem dirimidos em tribunais administrativos.

Mas o certo é que, quando o Estado age despido do seu *jus imperii*, os conflitos em que se vê envolvido são de natureza civil, da competência dos tribunais comuns, o mesmo acontecendo com a generalidade da actuação das empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos ou concessionárias de serviços públicos.

Assim, parte da mediação do Provedor de Justiça ocorre na área dos litígios civis.

No que concerne à resolução de litígios civis, o Provedor pode, designadamente:

- Dirigir recomendações aos órgãos competentes com vista à correcção de actos ilegais ou injustos dos poderes públicos ou melhoria dos respectivos serviços (artigo 20, núm. 1, a) do EPJ);
- Intervir, nos termos da lei aplicável, na tutela dos interesses colectivos ou difusos, quando estiverem em causa entidades públicas (artigo 20, núm. 1, e).

B. Procedimento

As funções do Provedor exercem-se com base em queixas de cidadãos, individual ou colectivamente, e por iniciativa própria.

As queixas não dependem de interesse directo, pessoal e legítimo (núm. 2 do artigo 24 do EPJ), assim se prescindindo da legitimidade estrita do processo judicial.

Há uma apreciação preliminar que pode implicar um imediato indeferimento, seguindo-se-lhe a instrução, no decurso da qual os órgãos e agentes das entidades públicas, civis e militares têm o dever de prestar todos os esclarecimentos e informações que lhes sejam solicitadas.

A admissão de prova tem grande amplitude apenas sendo limitada pela razoabilidade e pela necessidade de não entrar em colisão com os direitos fundamentais dos cidadãos (artigo 28, núm. 1 do EPJ).

Os órgãos ou agentes cujos actos sejam postos em causa são sempre ouvidos.

Reconhecendo o Provedor razão ao queixoso, emitirá recomendação dirigida ao órgão competente para corrigir o acto ou a situação irregulares. O órgão destinatário da recomendação deve, no prazo de sessenta dias a contar da sua recepção, comunicar ao Provedor de Justiça a posição que quanto a ela assume. O não acatamento da recomendação tem sempre de ser fundamentado.

Perante o Provedor há isenção de custas e não é obrigatória a constituição de advogado, artigo 39 do EPJ.

C. Estatística

No ano de 2003 contabilizaram-se 14.140 reclamantes, na sua esmagadora maioria pessoas singulares (97%). Foram abertos 4688 processos, sendo 23 por iniciativa do próprio Provedor.

Dos processos arquivados, 86% duraram menos de um ano, sendo que 72% duraram menos de 6 meses.

Foram formuladas 27 recomendações, um terço das quais normativas/genéricas. Sem necessidade de recomendação, obteve-se solução favorável ao reclamante em 1269 processos (23,31%). Em cerca de metade dos processos concluiu-se pela sua improcedência, liminar ou não.

4. *Provedores de empresas (ou instituições)*

Inspirando-se no Provedor de Justiça, algumas grandes empresas e instituições decidiram criar figuras com alguma similitude, visando reforçar a sua imagem no mercado.

Estão nesta situação, p.ex, empresas de correios e de telecomunicações, empresas de seguros e viagens, o Metropolitano de Lisboa, etc.

Trata-se, em todos os casos, de instâncias de análise de reclamações e mediação a quem cumpre formular recomendações que podem ou não ser acatadas pelas empresas e utentes.

Não obstante os provedores de empresa serem definidos como estatutariamente independentes, haverá que curar que essa independência se verifique na prática uma vez que estamos perante órgãos internos das empresas e por estas pagos. Geralmente referem uma elevada percentagem de aceitação das suas recomendações.

IX. PROBLEMAS FUNDAMENTAIS. PROPOSTAS DE SOLUÇÃO

Ainda que nos capítulos precedentes se tenham feito alguns comentários críticos, procurou-se fundamentalmente fazer uma descrição da situação existente sem lhe apontar fraquezas ou perspectivar o futuro.

É o que vai agora ensaiar fazer-se por temas.

1. *Organização Judiciária*

Em Portugal, o número de juízes tem já uma boa ratio com o número de habitantes.

A marcha do processo está já bastante simplificada.

Não obstante, a morosidade na justiça mantém-se sem que se vislumbre melhorias, sobretudo ao nível da 1a. instância.

Para a combater configura-se como necessário dar aos tribunais uma melhor distribuição geográfica, de modo a aproximá-los da população e da actividade económica, em detrimento da manutenção de localizações tradicionais. Em todo o caso, estas mudanças defrontam-se sempre com resistências uma vez que uma cidade que perca o tribunal perde importância.

Deve, também, diminuir-se substancialmente o número de recursos quer aumentando o valor das alçadas (anormalmente baixo: € 7.500 para a 1a. instância e € 15.000 para a 2a. instância) quer institucionalizando um sistema de não aceitação liminar em função da sua verosimilhança.

Finalmente, o Tribunal Constitucional deve deixar de funcionar como uma 4a. instância com propósitos meramente dilatórios. Seria desejável que o Supremo Tribunal de Justiça pudesse integrar o Tribunal Constitucional que passaria a constituir uma sua Câmara.

Quanto à jurisdição administrativa que, como vimos, está em desenvolvimento e em aproximação ao modelo da jurisdição comum, ainda que não imediatamente, tenderá para uma fusão com esta, não havendo razões, que não históricas, para a actual autonomia que se verifica mesmo ao nível das magistraturas, com Conselhos Superiores próprios.

2. Garantias Judiciais

A garantia de tendencial irresponsabilidade está em crise.

Haverá que alargar as hipóteses de responsabilidade civil dos juízes.

Mas, antes de mais, a responsabilidade disciplinar deve ser efectiva o que hoje não ocorre, não sendo significativos os processos que terminam com uma pena e sendo que estas são susceptíveis de recursos com efeitos suspensivos. Assim, um juiz manifestamente inapto para as funções que exerce pode manter-se nelas durante largos anos com o inerente prejuízo para a sociedade.

3. Governo e administração dos órgãos jurisdicionais

Haverá, para além de agilizar a gestão dos meios, materiais e humanos, de que depende o exercício da justiça, sobretudo possibilitar uma distri-

buição adequada de trabalho pelos juízes, ainda que sem prejuízo do princípio do juiz natural.

4. *Acesso à justiça*

A primeira condição para o acesso à justiça é que esta não seja cara e hoje é-o.

Ora, se se justifica que as entidades comerciais que se socorrem sistematicamente dos tribunais como uma extensão da sua actividade —p. ex., para cobrança de dívidas— paguem os seus custos de funcionamento, outros critérios deverão ocorrer quando um cidadão carece dos tribunais para garantir os seus direitos fundamentais.

Quanto à lei em vigor sobre o acesso à justiça, apenas na aparência é adequada pois a verdade é que na prática não funciona, não obstante os aperfeiçoamentos sucessivos de que foi objecto: a qualidade da defesa não parece igual à prestada fora do quadro do apoio judiciário e os atrasos do pagamento dos honorários aos advogados por parte do Estado são constantes, com os protestos públicos inerentes (e inerente desprestígio da Justiça).

Por outro lado, tendo-se oferecido à Ordem dos Advogados a possibilidade de gerir o sistema, aí se incluindo a distribuição das verbas para ele disponibilizadas, permitiu-se o surgimento de um interesse corporativo que pode implicar que os direitos dos cidadãos não sejam colocados em primeiro lugar.

Falta experimentar em Portugal —e talvez merecesse sê-lo— um sistema de apoio judiciário através de defensores públicos, gerido directamente pelo Estado, de modo a poder existir uma particular sensibilidade para com o défice cultural das pessoas que dele se socorrem e para os litígios habitualmente em questão.

5. *Meios alternativos de solução de litígios*

Muitos vêm nos meios alternativos uma forma de descongestionar os tribunais, diminuindo a quase endémica morosidade no seu funcionamento.

Está provado que assim não é e que a arbitragem ad hoc não tem apetência para alargar o seu funcionamento, sendo que é ainda mais cara que os tribunais e pode também ser morosa, sobretudo se uma das partes nisso estiver interessada, desviando o litígio para a jurisdição comum nas diversas hipóteses em que tal está previsto.

Já a arbitragem institucionalizada pode conhecer um maior desenvolvimento se para tanto forem criadas condições como a sua gratuitidade, informalidade e celeridade (o que, obviamente, não pode concorrer em casos de valor económico significativo). Mas, ainda aqui, a vantagem principal estará num maior e melhor acesso à justiça e não no descongestionamento dos tribunais comuns, estando correcta a observação que alguns fazem de que muitos dos casos que chegam à arbitragem institucionalizada gratuita pura e simplesmente não motivariam o recurso aos tribunais comuns (desde logo, pelos custos envolvidos).

Em síntese e quanto à arbitragem e mediação, justifica-se que nela se continue a apostar mas sem que sejam encaradas como solução para os supostos males da justiça estadual e como desculpa para que se prescindia de lutar de forma constante pela melhoria desta.

X. BIBLIOGRAFIA

- ALVES CORREIA, Fernando, *Direito constitucional*, Almedina, Justiça Constitucional, 2001.
- AROSO DE ALMEIDA, Mário, *O novo regime do processo nos Tribunais Administrativos*, 3a. ed., Almedina, 2004.
- BLANCO DE MORAIS, Carlos, *Justiça Constitucional*, Coimbra Editora, 2002.
- BOAVENTURA SOUSA SANTOS e outros, *Tribunais na Sociedade Portuguesa, Afrontamento*, 1996.
- CARDONA FERREIRA, *Julgados de Paz*, Coimbra Editora, 2001.
- CATARINO, Luís Guilherme, *A Responsabilidade do Estado pela administração da justiça*, Almedina, 1999.
- COSTA, Salvador DA, *O apoio judiciário*, 5a. ed., Almedina, 2005.
- DIAS, Nélia Daniel, *A Responsabilidade Civil do juiz*, Dislivro, 2004.
- ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina, vol. I, Estatuto dos Tribunal Administrativo Anotado, 2004.
- FONSECA, Guilherme DA, e DOMINGOS, Inês, *Breviário de direito processual constitucional*, 2a. ed., Coimbra Editora, 2002.
- FRAGA, Carlos, *Sobre a independência dos juizes e magistrados*, Vislis Editores, 2003.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, e AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, 3a. ed., Almedina, 2004.

- GALHARDO COELHO, João Miguel, *Julgados de paz e mediação de conflitos*, Ancora Editora, 2003.
- GOMES Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7a. ed., Almedina.
- GOMES Canotilho e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2a. ed., Coimbra Editora, vol. II.
- GOMES, Conceição, *O Tempo dos Tribunais: um estudo sobre a morosidade da justiça*, Coimbra Editora, 2003.
- PEDROSO, João *et al.*, *Por caminhos das reformas da justiça*, Coimbra Editores, 2003.

Legislação

- A) *Constituição da República Portuguesa*, datada de 02/04/76, foi já objecto de seis revisões, a última das quais pela Lei Constitucional núm. 1, 2004, de 24 de Julho que procedeu a uma republicação.

B) *Organização Judiciária*

Tribunais Comuns

- Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais. Lei núm. 3/99, de 13 de Janeiro (com alterações).
- Regulamento da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, Decreto-Lei núm. 186-A/99, de 31 de Maio (com alterações).

Tribunais Administrativos e Fiscais

- Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Lei núm. 13/2002, de 19 de Fevereiro, alterado pela Lei núm. 4-A/2003, de 19 de Fevereiro e pela Lei núm. 107-D/2003, de 31 de Dezembro.

Tribunal Constitucional

- Lei Orgânica sobre Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, Lei núm. 28/82, de 15 de Novembro (com alterações).

Julgados de Paz

- Organização, Competência e Funcionamento dos Julgados de Paz, Lei núm. 78/2001, de 13 de Julho.

Tribunal de Contas

Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei núm. 98/97, de 26 de agosto (com alterações).

C) *Administração dos Tribunais*

Regime Jurídico do Administrador do Tribunal. Decreto-Lei núm. 176/2000, de 9 de agosto.

Regime Jurídico da Gestão Administrativa dos Tribunais Superiores. Decreto-lei núm. 177/2000, de 19 de agosto.

D) *Acesso à Justiça*

Regime de Acesso ao Direito e aos Tribunais. Lei núm. 34/2004, de 29 de julho.

E) *Arbitragem Voluntária*

Lei núm. 31/86, de 29 de agosto.

F) *Provedor de Justiça*

Estatuto do Provedor de Justiça, Lei núm. 9/91, de 9 de abril.

G) *Códigos Processuais*

Código de Processo Civil, Decreto-Lei núm. 44129 de 28/12/61 com sucessivas e profundas alterações, as últimas das quais as dos Decretos-Lei núm. 329-A/95, de 12 de dezembro, 183/2000, de 10 de agosto e 38/2003 de 8 de março.

Código de Processo Penal, Decreto-Lei núm. 78/87, de 17 de fevereiro, alterada, entre outros, pela Lei núm. 59/98, de 25 de agosto.

Código de Processo do Trabalho, Decreto-Lei núm. 480/99, de 9 de novembro.

Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Lei núm. 15/2002, de 22 de fevereiro, alterada pela Lei núm. 4-A/2003, de 19 de fevereiro.

H) *Estatutos Profissionais*

Estatuto dos Magistrados Judiciais, Lei núm. 21/85, de 30 de julho (com alterações).

Estatuto do Ministério Público, Lei núm. 143/99, de 31 de agosto (com alterações).

Estatuto da Ordem dos Advogados, Lei núm. 15/2005, de 26 de janeiro.

Estatuto dos Funcionários da Justiça, Decreto-Lei núm. 343/99, de 26 de agosto (com alterações).

Estatuto da Câmara dos Solicitadores, Decreto-Lei núm. 88/2003, de 26 de abril.

2. *Tribunais Administrativos e Fiscais*

Através da Lei 13/2002, de 19 de Fevereiro que aprovou o novo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e da Lei núm. 15/2002, de 22 de Fevereiro que aprovou o Código de Processos nos Tribunais Administrativos (CPTA), ambas já alteradas pela Lei núm. 4-A/2003, de 19 de Fevereiro e que entraram em vigor em 1 de Janeiro de 2004, foi operada uma profunda reforma do contencioso administrativo.

Tratou-se de rever um regime ultrapassado, assente no recurso de anulação de actos administrativos, com severas limitações em matéria de meios de prova (fundamentalmente, a prova quase se reduzia a documentos) e com uma organização judicial que afastava os cidadãos dos tribunais e era incapaz de dar vazão a um cada vez maior movimento processual.

O objectivo foi assegurar de forma eficaz a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos perante o Estado, podendo dizer-se que a reforma foi indispensável a uma plena consagração do Estado de Direito Democrático.

Em sede de marcha do processo, o processo administrativo aproximou-se do processo civil e, em sede de organização dos tribunais, houve também uma aproximação ao sistema dos tribunais comuns, passando-se, à semelhança destes, a três instâncias: a 1.ª instância, constituída pelos Tribunais Administrativos de Círculo, a 2.ª instância integrada pelos Tribunais Centrais Administrativos e, no cume, o Supremo Tribunal Administrativo.

Vejamos.

A. *Tribunais Administrativos de Círculo*

Para efeitos de contencioso administrativo o país foi dividido em 16 círculos e em cada círculo instalado um Tribunal Administrativo de Círculo com competência para conhecer, em primeira instância, de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa à qual cabe, em geral, a fiscalização de actos administrativos e do exercício de poderes administrativos, a tutela de direitos fundamentais e direitos e interesses legalmente

sobretudo nos casos mais mediáticos, com um recurso quase certo para o Tribunal Constitucional, após a decisão do STJ (em 2002, houve 195 recursos cíveis e 180 recursos criminais em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade para o Tribunal Constitucional).

protegidos de particulares fundados em normas de direito administrativo e fiscal e, ainda, mais concretamente, julgar sobre:

- a) Actos pré-contratuais e contratos, praticados ou celebrados ao abrigo de normas de direito público;
- b) Questões de responsabilidade civil extracontratual do Estado ou dos seus órgãos, funcionários, agentes ou servidores;
- c) Litígios entre pessoas colectivas de direito público e entre órgãos públicos;
- d) Execução de sentenças administrativas.

Cada Tribunal Administrativo de Círculo tem um presidente nomeado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais para um mandato de cinco anos e funcionam com juiz singular ou em tribunal colectivo de três juízes.

Quando à apreciação do Tribunal se coloque uma questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e se possa vir a colocar noutros litígios, o presidente do tribunal pode determinar que o julgamento se faça com a intervenção de todos os juízes do tribunal, sendo o quorum de dois terços.

O julgamento por todos os juízes tem obrigatoriamente lugar quando esteja em causa uma situação de processos em massa a qual ocorre quando sejam intentados mais de 20 processos que, embora reportados a diferentes pronúncias da mesma entidade administrativa, digam respeito à mesma relação jurídica material ou, ainda que respeitantes a diferentes relações jurídicas coexistentes em paralelo, sejam susceptíveis de ser decididos com base na aplicação das mesmas normas a idênticas situações de facto.

B. Tribunais Centrais Administrativos

Constituem a 2a. instância e foram criados dois, o Tribunal Central Administrativo Sul, com sede em Lisboa, e o Tribunal Central Administrativo Norte, com sede no Porto, cada um com duas secções, uma de contencioso administrativo e outra de contencioso tributário.

Cada tribunal tem um presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes, um por cada secção.

O julgamento de cada processo pertence ao relator e a dois outros juízes.

A principal competência dos Tribunais Centrais é conhecer dos recursos das decisões dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários para os quais não seja competente o Supremo Tribunal Administrativo.

C. Supremo Tribunal Administrativo

O Supremo Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais de jurisdição administrativa e fiscal, tem a sua sede em Lisboa, jurisdição em todo o território nacional e duas secções: de contencioso administrativo e do contencioso tributário.

O presidente do tribunal é eleito, por escrutínio secreto, pelos juízes em exercício efectivo de funções no Tribunal e os três vice-presidentes são eleitos nas mesmas condições pelos juízes que exerçam em cada secção, sendo que a de contencioso administrativo elege dois.

Os mandatos de presidente e vice-presidente têm a duração de cinco anos sem lugar a reeleição.

O Tribunal conhece, em princípio, apenas de matéria de direito e funciona por secções ou em plenário. As secções, por sua vez, funcionam em formação de três juízes ou em pleno.

À secção do contencioso administrativo compete conhecer:

a) Dos processos em matéria administrativa relativos a acções ou omissões das seguintes entidades:

- presidente da República,
- Assembleia da República e seu presidente,
- Conselho de Ministros,
- Primeiro Ministro,
- Tribunal Constitucional e seu presidente, presidente do Supremo Tribunal Administrativo, Tribunal de Contas e seu presidente e presidente do Supremo Tribunal Militar,
- Conselho Superior de Defesa Nacional,
- Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e seu presidente,
- Procurador-Geral da República,
- Conselho Superior do Ministério Público.

- b) De processos relativos a eleições;
- c) Dos recursos dos acórdãos que aos Tribunais Centrais Administrativos caiba proferir em primeiro grau de jurisdição;
- d) Dos conflitos de competência entre tribunais administrativos;
- e) Dos recursos de revista sobre matéria de direito interpostos de acórdãos da Secção de Contencioso Administrativo dos Tribunais Centrais Administrativos e de decisões dos Tribunais Administrativos de Círculo.

Sendo, no contencioso administrativo, a regra a existência de um duplo grau de jurisdição (e não três graus como acontece nos tribunais comuns), prevê-se o recurso directo dos Tribunais de Círculo para o STA quando o valor da acção seja superior a três milhões de euros e o recurso se restringir a matéria de direito.

Quanto ao recurso de revista de acórdãos dos Tribunais Centrais, trata-se de uma excepção (uma vez que ocorre um terceiro grau de jurisdição) e a possibilidade apenas existe quando esteja em causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental ou quando a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito, circunstâncias cuja verificação é objecto de apreciação preliminar sumária, a cargo de uma formação constituída por três juizes de entre os mais antigos da Secção de Contencioso Administrativo.

Ao pleno da secção de contencioso administrativo do Supremo Tribunal Administrativo compete conhecer:

- a) Dos recursos de acórdãos proferidos pela secção em primeiro grau de jurisdição (em ordem a assegurar sempre um grau de recurso);
- b) Dos recursos para uniformização de jurisprudência.

Compete, ainda, ao pleno da secção de contencioso administrativo pronunciar-se, nos termos estabelecidos na lei de processo, relativamente ao sentido em que deve ser resolvida, por um Tribunal Administrativo de Círculo, questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e se possa vir a colocar noutros litígios. Trata-se aqui de um reenvio prejudicial, certamente inspirado no previsto para o contencioso da Comunidade Europeia e que no direito português é uma novidade.

3. *Tribunal de Contas*

A última categoria de tribunais prevista com carácter obrigatório na CRP é integrada pelo Tribunal de Contas, definido como órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e do julgamento das contas do Estado competindo-lhe, nos termos do artigo 214 da CRP, designadamente, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social e efectivar a responsabilidade por infracções financeiras.

O Tribunal é constituído por 16 juízes e um presidente nomeado, sob proposta do governo, pelo presidente da República e cujo mandato tem a duração de 4 anos.

Estão sujeitos à sua jurisdição o Estado e os seus serviços, as autarquias locais, os institutos e empresas públicas, as instituições de segurança social, as associações públicas e ainda as sociedades comerciais em que o Estado e outras entidades públicas detenham a totalidade ou a maioria do capital.

4. *Tribunal Constitucional*

Nos termos do artigo 221 da Constituição:

“O Tribunal Constitucional é o tribunal ao qual compete especificamente administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional”.

Compete-lhe, em primeira linha, apreciar da inconstitucionalidade das normas o que pode fazer:

- a) através de uma *fiscalização preventiva*, analisando projectos de lei ou decreto-lei ou tratados internacionais antes de promulgação ou ratificação pelo presidente da República (artigo 278 da CRP);
- b) através de uma *fiscalização concreta*, em recurso de decisões de outros tribunais que recusem a aplicação de qualquer norma com fundamento na sua inconstitucionalidade ou que apliquem norma cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada durante o processo (artigo 280 da CRP);
- c) através de uma *fiscalização abstracta*, declarando, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de quaisquer normas, a pedido de determinadas entidades enumeradas na Constituição (presidente da República, presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Provedor de Justiça, Procurador-Geral da República, um dé-

cimo dos Deputados à Assembleia da República...). A declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de qualquer norma ocorrerá, ainda, quando a mesma tenha sido julgada inconstitucional em três casos concretos (artigo 281 da CRP).

O Tribunal Constitucional tem, também, a seu cargo parte importante do contencioso eleitoral.

É composto por treze juizes, sendo dez designados pela Assembleia da República e três cooptados por estes. Seis de entre os juizes designados pela Assembleia da República ou cooptados são obrigatoriamente escolhidos de entre juizes dos restantes tribunais e os demais de entre juristas.

O mandato dos juizes tem a duração de nove anos e não é renovável.

O Tribunal Constitucional tem um presidente eleito pelos respectivos juizes.

Dois problemas principais vêm afectando o funcionamento e estatuto do Tribunal Constitucional:

- a) O modo de designação dos seus juizes, pela Assembleia da República, acaba por traduzir-se numa escolha partidária. Esta escolha partidária, para além de recair algumas vezes em pessoas cuja juventude as não recomendaria para tão altas funções, vem a repercutir-se na votação das decisões, sobretudo no que se refere à fiscalização preventiva, a de conteúdo político mais evidente, vendo-se o Tribunal com indesejável frequência dividido claramente em função da orientação dos partidos que estiveram por trás da eleição de cada juiz.
- b) O facto de poder e estar a ser utilizado, em sede de fiscalização concreta, como última instância de recurso com propósitos manifestamente dilatórios. É mais uma acha na fogueira da morosidade em que vem ardendo com labaredas cada vez mais altas o prestígio dos Tribunais em Portugal.

5. *Julgados de Paz*

A Constituição possibilita a existência de julgados de paz.

Na sequência, vieram a ser criados, pela Lei núm. 78/2001, de 13 de Julho, quatro em regime experimental.

Tendo a experiência sido objecto de uma avaliação positiva está em curso a expansão da rede de julgados de paz, visando-se a cobertura de todo o território nacional (neste momento existem 12, dos quais 8 criados apenas em 2004).

Os julgados de paz têm jurisdição num concelho (município) ou conjunto de concelhos e competência para acções declarativas cíveis de pequeno valor (até à alçada do tribunal de 1.ª instância, • 3.750,00), excluindo-se, porém, algumas matérias como o Direito de Família, Direito das Sucessões e Direito do Trabalho. Visa-se a participação cívica dos interessados (alargando-se, p. ex., os horários de funcionamento) e a justa composição dos litígios por acordo das partes.

O julgado de paz tem um serviço de atendimento onde, nomeadamente, as petições iniciais das acções e as contestações podem ser apresentadas oralmente, cabendo ao serviço reduzi-las a escrito, e um serviço de mediação que é competente para mediar quaisquer litígios ainda que excluídos da competência do julgado de paz.

A mediação é estimulada de modo que, iniciada uma acção, é realizada uma reunião de pré-mediação, desde que qualquer das partes não tenha previamente afastado essa possibilidade. Esta pré-mediação tem como objectivos explicar às partes em que consiste a mediação e verificar a predisposição delas para um possível acordo em fase de mediação, se a ela se aderir.

Em cada julgado há uma lista de mediadores, seleccionados por concurso curricular, obedecidos alguns requisitos, entre os quais os de ter mais de 25 anos de idade, possuir uma licenciatura adequada (não é necessária a licenciatura em direito) e estar habilitado com um curso de mediação reconhecido pelo Ministério da Justiça.

Já os juízes de paz têm de possuir uma licenciatura em direito e ter mais de 30 anos, fazendo-se o seu recrutamento e selecção por concurso público, mediante avaliação curricular e provas públicas.

Os juízes são providos por um período de três anos durante os quais não podem desempenhar qualquer outra função pública ou privada de natureza profissional, com excepção de funções docentes ou de investigação científica não remuneradas.

Até final de 2004 entraram nos julgados de paz 3333 processos, dos quais 2680 chegaram ao fim: 944 por mediação e 1266 por julgamento.

O prazo dentro do qual termina um processo não excede, em princípio, 60 dias. O custo do processo para as partes é de • 70, reduzidos a • 50 se o processo for concluído por acordo alcançado através de mediação.

IV. A JURISPRUDÊNCIA

A jurisprudência dos Tribunais Superiores (2a. instância, Supremos Tribunais e Tribunal Constitucional) é amplamente divulgada quer em publicações especializadas quer na Internet.

É usual que os advogados sustentem os seus recursos com citação abundante de acórdãos que perfilhem as teses que defendem e é também tradicional que as sentenças e acórdãos façam referência à jurisprudência que os precedeu.

Assim, a jurisprudência é susceptível de ser seguida pela bondade dos seus argumentos e, quando uniforme ou maioritária, impôr-se por facilitar a decisão ou até pela razoabilidade de a perfilhar em defesa da segurança jurídica, valor que merece ser salvaguardado.⁷

Infelizmente, não obstante o que se exarou, a jurisprudência dos Tribunais Superiores Portugueses está longe de ser uniforme. É comum comentar-se, jocosamente, nos meios jurídicos, que há sempre um acórdão para sustentar uma qualquer tese, por mais insólita que seja...

Para além de razões de natureza mais subjectiva (mas, eventualmente, não menos verdadeiras) poderão apontar-se, entre outras, como causas para a situação algo anárquica que se verifica, as seguintes:

- o elevado número de juízes e recursos;
- a tendência para fazer prevalecer a justa solução do caso concreto sobre interpretações abstractas de direito (assim, a interpretação que se perfilha não está pré-determinada, antes varia em função do que se entende ser necessário para lograr justiça em cada caso);
- neste quadro, a não prevalência, na motivação da decisão judicial, de grandes princípios, nomeadamente de natureza constitucional, como os da segurança jurídica, da certeza do direito e da confiança.

⁷ Uma jurisprudência uniforme é, nomeadamente, susceptível de influenciar o comportamento dos cidadãos em matérias de índole jurídica (através do conselho de advogados) e de condicionar o recurso a tribunal pela previsibilidade da solução final que será adoptada.

O núm. 3 do artigo 8 do Código Civil, sob a epígrafe “obrigação de julgar e dever de obediência à lei” dispõe mesmo: “Nas decisões que proferir, o julgador terá em consideração todos os casos que mereçam tratamento análogo, a fim de obter uma interpretação e aplicação uniformes do direito”.

E porque assim é, do mesmo modo, a natureza casuística das decisões, a pressão de decidir um enorme volume de casos, a não referência a grandes princípios e o recrutamento monolítico dos juízes na generalidade dos tribunais superiores (apenas de entre juízes de carreira, sem abertura a outras profissões jurídicas) tem conduzido a que a jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça seja pouco inovadora ou “criadora de direitos”.

Neste aspecto, sobrepõe-se em qualidade à jurisprudência do STJ a do Tribunal Constitucional, em que não concorrem os vícios apontados.

Considerando-se que a estabilidade da jurisprudência com a certeza do direito a ela inerente é um valor a preservar e sendo certo que se não obtém com a mera autoridade moral dos precedentes, a lei preocupou-se em criar mecanismos no sentido de uniformizar jurisprudência, a propósito de cada ramo de direito processual.

No processo civil, a uniformização de jurisprudência faz-se através do julgamento ampliado de revista que passamos a analisar.

De acordo com o núm. 1 do artigo 732-A do CPC, o presidente do Supremo Tribunal de Justiça pode determinar que o julgamento de um recurso se faça com intervenção do plenário das secções cíveis, quando tal se revele necessário ou conveniente para assegurar a uniformidade da jurisprudência.

Este julgamento alargado pode ser requerido por qualquer das partes ou pelo Ministério Público e deve ser sugerido pelo relator, por qualquer dos adjuntos, ou pelos presidentes das secções cíveis, designadamente quando verifiquem a possibilidade de vencimento de solução jurídica que esteja em oposição com jurisprudência anteriormente firmada, no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito (núm. 2 do mesmo artigo 732-A).

O objectivo de uniformizar jurisprudência é, ainda, atingido por outras disposições legais como as dos núms 4 e 6 do artigo 678 do CPC que prescrevem:

- Ser sempre admissível recurso para o STJ de acórdão da Relação (2a. instância) que esteja em contradição com outro, dessa ou de diferente Relação, sobre a mesma questão fundamental de direito e do qual não caiba recurso ordinário por motivo estranho à alçada do tribunal, salvo se a orientação nele perfilhada estiver de acordo com a jurisprudência já anteriormente fixada pelo Supremo Tribunal de Justiça;
- Ser sempre admissível recurso das decisões proferidas contra jurisprudência uniformizada pelo Supremo Tribunal de Justiça, portanto, independentemente do valor da causa.

Deste modo, procura-se que também haja uniformização ao nível da jurisprudência da 2a. instância e estabelece-se uma mecânica que obriga a que, em cada processo, prevaleça a jurisprudência já uniformizada que só o STJ poderá alterar.

O regime é algo diferente no processo penal.

Aqui o que se prevê, nos termos do artigo 437 do CPP, é um recurso extraordinário denominado de fixação de jurisprudência.

Dispõe o núm. 1 do artigo 437 do CPP:

“Quando, no domínio da mesma legislação, o Supremo Tribunal de Justiça proferir dois acórdãos que, relativamente à mesma questão de direito, assentem em soluções opostas, o Ministério Público, o arguido, o assistente ou as partes civis podem recorrer, para o pleno das secções criminais, do acórdão proferido em último lugar”.

É também admissível o recurso de fixação de Jurisprudência quando um Tribunal da Relação proferir acórdão que esteja em oposição com outro, da mesma ou de diferente Relação, ou do Supremo Tribunal de Justiça, e dele não for admissível recurso ordinário, salvo se a orientação perfilhada naquele acórdão estiver de acordo com a jurisprudência já anteriormente fixada pelo Supremo Tribunal de Justiça.

A decisão que resolver o conflito de jurisprudência tem eficácia no processo em que o recurso foi interposto e em eventuais processos cuja tramitação tiver sido suspensa aguardando a resolução do conflito.

Nos termos do núm. 3 do artigo 445 do CPP a decisão em causa não constitui jurisprudência obrigatória para os tribunais judiciais, mas estes devem fundamentar as divergências relativas à jurisprudência fixada naquela decisão. Porém, o Ministério Público recorre obrigatoriamente de quaisquer decisões proferidas contra jurisprudência fixada pelo STJ, sendo o recurso sempre admissível. Neste caso, o STJ pode limitar-se a aplicar a jurisprudência fixada, apenas devendo proceder ao seu reexame se entender que está ultrapassada.

O artigo 447 do CPP prevê ainda uma espécie particular de recurso a que chama no interesse da unidade do direito, facultando ao Procurador-Geral da República poder determinar que seja interposto recurso para fixação da jurisprudência de decisão transitada em julgado há mais de 30 dias. Poderá fazê-lo sempre que tiver razões para crer que uma jurisprudência anteriormente fixada está ultrapassada, interpondo recurso do acórdão que firmou essa jurisprudência no sentido do seu reexame.

Neste tipo especial de recurso a decisão que resolver o conflito não tem eficácia no processo em que o recurso tiver sido interposto.

Também na jurisdição administrativa, como vimos, estão previstos mecanismos que visam a uniformização da jurisprudência.

Assim, nos termos do artigo 148 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais, o presidente do Supremo Tribunal Administrativo ou os dos Tribunais Centrais Administrativos podem determinar que no julgamento de um recurso intervenham todos os juizes da secção, quando tal se revele necessário ou conveniente para assegurar a uniformidade da jurisprudência, sendo o quórum de dois terços.

O julgamento nestas condições pode ser requerido pelas partes e deve ser proposto pelo relator ou pelos adjuntos, designadamente quando se verifique a possibilidade de vencimento de solução jurídica em oposição com jurisprudência anteriormente firmada no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito.

E, finalmente, existe mesmo um recurso para uniformização de jurisprudência, o qual pode ser interposto pelas partes e pelo Ministério Público dirigido ao Supremo Tribunal Administrativo, no prazo de 30 dias contado do trânsito em julgado do acórdão impugnado, quando, sobre a mesma questão fundamental de direito, exista contradição:

- a) Entre acórdão do Tribunal Central Administrativo e acórdão anteriormente proferido pelo mesmo Tribunal ou pelo Supremo Tribunal Administrativo;
- b) Entre dois acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo.

A decisão que verifique a existência da contradição alegada anula a sentença impugnada e substitui-a, decidindo a questão controvertida.

V. GARANTIAS JUDICIAIS

Nos termos do artigo 203 da CRP “os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei”.

A independência dos tribunais supõe a independência dos juizes que “julgam apenas segundo a Constituição e a lei” (artigo 4 da LOFTJ), não estando sujeitos a “quaisquer ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferida, em via de recurso, pelos tribunais superiores”.

Em ordem a que esta independência seja efectiva, a própria Constituição, no seu artigo 216, confere-lhes garantias e estabelece-lhes incompatibilidades.

As garantias são a inamovibilidade, nos termos da qual os juizes não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei, e a irresponsabilidade, o que implica não poderem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvas, também, as excepções consignadas na lei.

Complementando a garantia da inamovibilidade, o Estatuto dos Magistrados Judiciais define as regras para a colocação, transferência e promoção, bem como para o exercício da função disciplinar em relação aos juizes, sendo que a competência para qualquer destes actos pertence, em exclusivo, ao Conselho Superior da Magistratura, órgão autónomo presidido pelo presidente do Supremo Tribunal de Justiça e composto pelos seguintes vogais:

- a) Dois designados pelo presidente da República;
- b) Sete eleitos pela Assembleia da República;
- c) Sete juizes eleitos pelos seus pares, de harmonia com o princípio da representação proporcional.

Se a garantia da inamovibilidade não pode ser questionada, outrotanto não acontece com a da irresponsabilidade.

Todos estaremos de acordo em que os juizes, num sistema de magistratura de carreira inspirado no do funcionalismo público como é o português, não podem ser responsabilizados politicamente.

Não existindo responsabilidade política, tem que existir responsabilidade disciplinar.

Certo é, porém, que por essa via pode ficar indirectamente em causa a inamovibilidade dos juizes e a sua independência.

Assim, os ilícitos e as penas disciplinares estão rigorosamente tipificados e o exercício da acção disciplinar pertence, como já vimos, ao Conselho Superior da Magistratura

Também todos estaremos de acordo em que a responsabilidade penal tem que existir. Se, no exercício das suas funções, mormente ao decidir, o Juiz comete um crime, tipificado por lei, é óbvio ter que responder por isso.

Mais controvertida é a responsabilidade civil.

É verdade que a possibilidade de o juiz ser responsabilizado civilmente por cada sentença que profere, que cada sentença possa dar origem a um

outro processo, mormente de enorme valor económico, pode tornar-se um risco insuportável para a profissão e pode, de algum modo, condicionar o conteúdo da decisão.

No entanto, sob a capa da independência não pode admitir-se o arbítrio, a leviandade, a incompetência ou a corrupção.

Daí que, ultimamente, muitas vezes se levantem contra uma irresponsabilidade irrestrita no exercício da função judicial, sendo que essa irresponsabilidade não é sequer um dado uniforme no direito comparado.

Nos termos do núm. 1 do artigo 1083 do Código de Processo Civil Português:

“Os magistrados, quer judiciais, quer do Ministério Público, são responsáveis pelos danos causados:

- a) Quando tenham sido condenados por crimes de peita, suborno, concussão ou prevaricação;
- b) Nos casos de dolo;
- c) Quando a lei lhes imponha expressamente essa responsabilidade;
- d) Quando deneguem justiça”.

Por sua vez, o núm. 3 do artigo 5 do E.M.J. dispõe: “Fora dos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade civil apenas pode ser efectivada mediante acção de regresso do Estado contra o respectivo magistrado, com fundamento em dolo ou culpa grave”.

Não temos dúvidas de que a responsabilidade primeira deva ser do Estado a quem cumpre quer a selecção dos juízes quer a disponibilização de meios para que os mesmos possam desempenhar cabalmente as suas funções.

O problema está em que não é claro que exista responsabilidade do Estado ou do juiz por actos judiciais em caso de culpa, seja leve seja grave, sendo certo que, desde que haja culpa, não se alcança razão para que o cidadão tenha de arcar com os prejuízos que lhe sejam causados.

Trata-se de matéria em evolução mas o primeiro passo a dar será o de responsabilizar por forma clara o Estado —de que o judiciário é um dos poderes— em todos os casos de culpa, aceitando-se que o direito de regresso em relação ao magistrado pessoalmente implicado apenas tenha lugar, como estabelecido, nos casos de dolo ou culpa grave.

Finalmente, em ordem a assegurar a independência dos juízes a Constituição, no artigo 216, núm. 3, estabelece um regime rigoroso de incompa-

tibilidades, não podendo os juízes em exercício desempenhar qualquer outra função pública ou privada, salvo as funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica, não remuneradas.

Em Portugal, não é considerada garantia do exercício da judicatura uma designada por “autoridade”. Em todo o caso, a Constituição é expressa, no seu artigo 205, núm. 2, no sentido de que “as decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades”.

VI. GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO DOS ÓRGÃOS JURISDICIONAIS

Já vimos que a gestão da carreira dos juízes é feita pelo Conselho Superior da Magistratura.

Já vimos também que os tribunais superiores têm um presidente com algumas funções relativas à organização do serviço no tribunal, p. ex., o núm. 1 do artigo 43 da LOFTJ atribui ao presidente do Supremo Tribunal de Justiça as seguintes competências:

- a) Presidir ao plenário do Tribunal, ao pleno das secções especializadas e, quando a elas assista, às conferências;
- b) Homologar as tabelas das secções ordinárias e convocar as sessões extraordinárias;
- c) Apurar o vencido nas conferências;
- d) Votar sempre que a lei o determine, assinando, neste caso, o acórdão;
- e) Dar posse aos vice-presidentes, aos juízes, ao secretário do Tribunal e aos presidentes dos tribunais da Relação;
- f) Orientar superiormente os serviços da secretaria judicial;
- g) Exercer acção disciplinar sobre os funcionários de justiça em serviço no Tribunal, relativamente a penas de gravidade inferior à de multa;
- h) Exercer as demais funções conferidas por lei.

No que diz respeito à gestão administrativa e orçamental dos tribunais, a mesma pertencia e pertence ainda no geral à administração directa do Estado, através do Ministério da Justiça.

Em todo o caso, gerou-se um movimento de opinião no sentido de que essa falta de autonomia de gestão era fonte de entraves e atrasos que havia que ultrapassar.

Assim, pelo Decreto-Lei núm. 177/2000, de 9 de Agosto foi atribuída aos tribunais superiores, como aliás acontecia já com o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas, autonomia administrativa e financeira, passando esses tribunais a dispôr de um orçamento próprio e de um conselho administrativo, presidido pelo presidente do tribunal, que passou a exercer a competência administrativa e financeira que integra a gestão normal dos serviços.

No mesmo sentido, o Decreto-Lei núm. 176/2000, também de 9 de Agosto, veio dotar alguns tribunais de 1.ª instância de gestão mais complexa (integrados por mais de 10 magistrados) de um administrador do tribunal, figura nova a quem compete, para além de coadjuvar o presidente do tribunal no exercício das suas competências em matéria administrativa, assegurar as tarefas de gestão de instalações e equipamentos, de recursos humanos e de gestão orçamental que competem aos serviços de administração directa do Ministério da Justiça.

Constata-se, em todo o caso, que o poder judicial está longe de se autogovernar ou administrar.

VII. ACESSO À JUSTIÇA

Nos termos do núm. 1 do artigo 20 da CRP:

“A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos”.

E o núm. 2 do mesmo artigo acrescenta que:

“Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade”.

Em consonância com estes princípios, o artigo 1 da Lei núm. 34/2004, de 29 de Julho, última lei sobre o acesso à justiça, dispõe que: “O sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina-se a assegurar que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, o conhecimento, o exercício ou a defesa dos seus direitos” (assim se explicitando os dois maiores obstáculos ao acesso ao direito: o cultural e o económico).

No sentido de contornar o obstáculo cultural o Estado obriga-se a desenvolver acções e mecanismos sistematizados de informação jurídica que

incluem quer acções tendentes a tornar conhecido o direito quer a criação de serviços de acolhimento nos tribunais e serviços judiciários.

No que concerne a questões ou causas judiciais concretas, consolida-se um sistema de protecção jurídica com duas modalidades: consulta jurídica e apoio judiciário.

Têm direito a protecção jurídica os cidadãos nacionais da União Europeia e também os estrangeiros e apátridas, devendo uns e outros demonstrar estar em situação de insuficiência económica. As pessoas colectivas apenas têm direito à protecção jurídica na modalidade de apoio judiciário.

A situação de insuficiência económica é aferida e decidida pelos serviços de segurança social, junto de quem é requerida a protecção, sendo a decisão susceptível de impugnação judicial.

A protecção jurídica é retirada não só quando o requerente adquirir meios suficientes para poder dispensá-la⁸ como também quando, em recurso, seja confirmada a sua condenação como litigante de má fé.

Em ordem à prestação de consulta jurídica o Ministério da Justiça empenha-se, juntamente com a Ordem dos Advogados e as autarquias locais interessadas, em criar e custear o funcionamento de gabinetes de consulta jurídica que se pretende venham a cobrir todo o território do País.

A consulta jurídica, para além de abranger a apreciação limiar da inexistência de fundamento legal da pretensão, para efeitos de nomeação de patrono oficioso, pode compreender a realização de diligências extrajudiciais e comportar mecanismos informais de mediação e conciliação.

Quanto ao apoio judiciário, compreende as seguintes modalidades:

- a) Dispensa total ou parcial de taxa de justiça e demais encargos com o processo;
- b) Nomeação e pagamento de honorários de patrono (em processo civil);
- c) Pagamento faseado de taxa de justiça e demais encargos com o processo e honorários de patrono nomeado;
- d) Pagamento de honorários de defensor oficioso (em processo penal).

A nomeação de patrono oficioso é feita pela Ordem de Advogados.

No âmbito do direito penal, para a assistência ao primeiro interrogatório de arguido detido ou para audiência em processo sumário ou outras dili-

⁸ O que tem obrigação de imediatamente informar, sob pena de ficar sujeito às sanções previstas para a litigância de má fé.

gências urgentes previstas no Código de Processo Penal, a Ordem dos Advogados organiza escalas de presenças de advogados, comunicando-as aos tribunais.

O Estado financia a Ordem dos Advogados no exercício das competências previstas na lei do acesso ao direito e aos tribunais.

São estabelecidas fórmulas para determinar, em função dos rendimentos do cidadão, se o mesmo tem direito a apoio judiciário e os advogados oficiosos têm as suas remunerações tabeladas em montante substancialmente inferior ao que cobriam em regime livre.

Haverá, porém, que ter-se presente que as despesas judiciais em Portugal são elevadas e que o novo regime do apoio judiciário, procurando pôr cobro a um claro facilitismo anterior, é claramente restritivo.

Finalmente, há-de acentuar-se que a generalização do acesso ao direito se obtém ainda por outras vias como a aproximação geográfica dos tribunais aos cidadãos e a instituição de meios simples e informais de funcionamento por todos compreensíveis.

Em Portugal, tem-se procurado caminhar também nestes sentidos, como já vimos, p. ex., com a criação de uma verdadeira jurisdição administrativa com uma primeira instância mais implantada no território e com a criação dos julgados de paz e o apoio ao funcionamento de centros de mediação e tribunais arbitrais institucionalizados com serviços de apoio ao público eficazes e funcionamento tendencialmente gratuito.

VIII. MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

1. *Arbitragem*

A. *A arbitragem voluntária ad hoc*

Designa-se por arbitragem voluntária *ad hoc* aquela que se socorre de tribunal arbitral constituído expressamente para o litígio em causa, sem carácter de permanência.

Não se possuem —nem seria fácil!— estatísticas sobre o recurso a este tipo de arbitragem.

Certo é que há poucos acórdãos de tribunais judiciais sobre anulação ou em recurso de decisões de tribunais arbitrais o que confirma a sensação de que não é frequente a constituição deste género de tribunais.

No entanto, é um dado da experiência que em alguns contratos que envolvem grandes quantias e em que são partes grandes empresas se vem incluindo cláusulas compromissórias.

Também o Estado vem incluindo cláusulas compromissórias nos grandes contratos que celebra e propondo a solução de alguns importantes litígios em que se vê envolvido através de tribunais arbitrais.

A arbitragem é regulada pela Lei núm. 31/86, de 29 de Agosto.

B. A arbitragem voluntária institucionalizada

Dispõe o artigo 38 da Lei núm. 31/86 que “o Governo definirá, mediante decreto-lei, o regime da outorga de competências a determinadas entidades para realizarem arbitragens voluntárias institucionalizadas, com especificação, em cada caso, do carácter especializado ou geral de tais arbitragens, bem como as regras de reapreciação e eventual revogação das autorizações concedidas, quando tal se justifique”.

O Decreto-Lei núm. 425/86, de 27 de Dezembro, veio, posteriormente, prescrever a competência do Ministro da Justiça para a autorização de centros de arbitragem com carácter institucionalizado, dispondo o Ministro de uma grande dose de discricionariedade nas autorizações –prescreve-se apenas que deve ser tomada em conta a representatividade da entidade requerente e a sua idoneidade para a prossecução da actividade que se propõe realizar–, não parecendo que até à data tenha sido particularmente exigente.

Existem, assim, várias entidades autorizadas a realizar arbitragens voluntárias institucionalizadas mas a generalidade delas não regista movimento digno de nota.

Como exemplos de algum sucesso poderão indicar-se os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo de que se encontram a funcionar seis com implantação local ou regional.

Vamos destacar o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Lisboa, criado pelo Instituto do Consumidor, Câmara Municipal de Lisboa, –Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor e a União das Associações de Comerciantes do Distrito de Lisboa.

Conta com a cooperação técnica e financeira de vários Ministérios e tem apoio financeiro da Comissão das Comunidades Europeias.

É composto por um Serviço de Apoio Jurídico e um Tribunal Arbitral.

São admitidas nele reclamações com origem em conflitos de consumo relativos à aquisição de bens ou serviços em estabelecimentos sítos na área

metropolitana de Lisboa, cujo valor não ultrapasse • 5.000,00. Essas reclamações têm seguimento através de informação, mediação, conciliação e arbitragem.

Nos seus primeiros 11 anos de funcionamento, o Centro prestou 27260 informações e resolveu 5.996 conflitos de consumo, dos quais 2.137 por sentença proferida pelo tribunal arbitral e os restantes em função de mediação ou conciliação.

Os agentes económicos —fornecedores— que aderem com carácter genérico ao Regulamento de Arbitragem do Centro obrigam-se a, caso utilizem cláusulas contratuais gerais, inserir nelas cláusulas compromissórias designando como competente o tribunal arbitral que funciona no Centro e têm direito a utilizar o logótipo deste nos seus estabelecimentos, o que garante a confiança dos consumidores.

Os litígios, antes de transitarem para o tribunal, são objecto de uma tentativa de conciliação, a realizar por jurista assistente.

O tribunal é constituído por um único árbitro, designado pelo Conselho Superior da Magistratura e que é Magistrado.

O processo é gratuito, mesmo na fase executiva que corre nos tribunais comuns, e célere, sendo cerca de 30 dias o prazo que medeia entre a admissão do caso no Centro e a sua resolução.

Sobre o Centro e o seu desempenho justificam-se as seguintes considerações:

- O seu custo de funcionamento é idêntico ou até superior ao de um tribunal comum que produzisse o mesmo número de sentenças e conciliações;
- A sua justificação encontra-se claramente no maior acesso à justiça que proporciona uma vez que o escasso valor dos conflitos que lhe são cometidos acarretaria, na maior parte das vezes, o não recurso aos tribunais em função dos custos envolvidos;
- A gratuidade para os utentes do funcionamento do Centro é a verdadeira razão do seu sucesso prático;
- Em todo o caso, não deixa de merecer reparo e ser sintomático que o juiz arbitral tenha que ser um juiz dos tribunais comuns como único meio que se configurou de convencer as partes da sua independência. Parece reconhecer-se, por esta via, a clara supremacia, no conceito dos cidadãos, dos tribunais comuns sobre os tribunais arbitrais.

2. Mediação e Conciliação

No contexto de um processo judicial a conciliação é um meio habitual de pôr termo ao litígio, antes do julgamento.

Mas justifica-se que se procure evitar o próprio processo, fomentando a conciliação, mormente coroadando uma mediação, antes dos litígios chegarem a tribunal.

Vimos já que os Julgados de Paz dispõem de um serviço de mediação cuja intervenção é fomentada (*supra* III.5).

Também os centros de arbitragem voluntária de uso corrente, como são os destinados aos diferendos emergentes de bens de consumo que acabámos de ver, dispõem de um serviço de mediação a que se deve parte significativa das soluções obtidas.

Faremos, agora, menção específica ao Gabinete de Mediação Familiar, criado por Despacho do Ministro da Justiça de 9/12/97, resultando de um protocolo de colaboração entre o Ministro da Justiça e a Ordem dos Advogados, que entrou em funcionamento efectivo em Novembro de 1999 dispondo de equipas multidisciplinares constituídas por advogados, psicólogos e assistentes sociais, todos com formação em mediação familiar.

Trata-se de um serviço com acção nas situações de conflito parental relativas à regulação do exercício do poder paternal, à alteração dessa regulação e aos incumprimentos do regime estabelecido para cujo conhecimento sejam competentes as Comarcas da área metropolitana de Lisboa.

O Gabinete tem as seguintes atribuições: atendimentos dos utentes, orientação, mediação e acompanhamento de situações de conflito parental, divulgação dos objectivos e métodos da mediação familiar, formação na acção e investigação e avaliação da acção desenvolvida.

Concretamente, no que se refere à mediação, os objectivos são os seguintes:

- Evitar a morosidade e a complexidade dos processos judiciais;
- Promover o diálogo e a capacidade negocial entre os pais e garantir a continuidade das relações entre pais e filhos;
- Contribuir para a realização pessoal e paternal dos utentes e promover a responsabilização de ambos os pais pela educação e bem-estar dos filhos;
- Obter um acordo criado pelos pais.

A intervenção do Gabinete ocorre quer em situações ainda não apresentadas a tribunal quer em situações com processo judicial pendente, mediante suspensão da instância, e é voluntária, confidencial, célere (entre um a três meses), flexível e gratuita.

3. *O Provedor de Justiça*

A. *Estatuto e funções*

O correspondente português do “ombudsman” foi instituído em 1975 e tem a designação de Provedor de Justiça.

A sua existência está prevista no artigo 23 da CRP que o define como um órgão independente e individual —mas dotado de um importante *staff* de apoio— eleito pela Assembleia da República por quatro anos.

A sua função principal é a “defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos, nos termos do artigo 1, núm. 1 da Lei núm. 9/91, de 9/4 que contém o Estatuto do Provedor de Justiça (EPJ).

“As acções do Provedor de Justiça exercem-se, nomeadamente, no âmbito da actividade dos serviços da administração pública central, regional e local, das Forças Armadas, dos institutos públicos, das empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos ou concessionárias de serviços públicos ou de exploração de bens do domínio público” (artigo 2o., núm. 1 do EPJ).

Admite-se que a actuação do Provedor possa ainda incidir em relações entre particulares que impliquem uma essencial relação de domínio, no âmbito da protecção de direitos, liberdades e garantias (mesmo artigo 2, núm. 2).

Obviamente, dado que o Provedor se move na área do Estado, a generalidade da sua mediação concerne a litígios relativos a direito administrativo, a serem dirimidos em tribunais administrativos.

Mas o certo é que, quando o Estado age despido do seu *jus imperii*, os conflitos em que se vê envolvido são de natureza civil, da competência dos tribunais comuns, o mesmo acontecendo com a generalidade da actuação das empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos ou concessionárias de serviços públicos.

Assim, parte da mediação do Provedor de Justiça ocorre na área dos litígios civis.

No que concerne à resolução de litígios civis, o Provedor pode, designadamente:

- Dirigir recomendações aos órgãos competentes com vista à correcção de actos ilegais ou injustos dos poderes públicos ou melhoria dos respectivos serviços (artigo 20, núm. 1, a) do EPJ);
- Intervir, nos termos da lei aplicável, na tutela dos interesses colectivos ou difusos, quando estiverem em causa entidades públicas (artigo 20, núm. 1, e).

B. Procedimento

As funções do Provedor exercem-se com base em queixas de cidadãos, individual ou colectivamente, e por iniciativa própria.

As queixas não dependem de interesse directo, pessoal e legítimo (núm. 2 do artigo 24 do EPJ), assim se prescindindo da legitimidade estrita do processo judicial.

Há uma apreciação preliminar que pode implicar um imediato indeferimento, seguindo-se-lhe a instrução, no decurso da qual os órgãos e agentes das entidades públicas, civis e militares têm o dever de prestar todos os esclarecimentos e informações que lhes sejam solicitadas.

A admissão de prova tem grande amplitude apenas sendo limitada pela razoabilidade e pela necessidade de não entrar em colisão com os direitos fundamentais dos cidadãos (artigo 28, núm. 1 do EPJ).

Os órgãos ou agentes cujos actos sejam postos em causa são sempre ouvidos.

Reconhecendo o Provedor razão ao queixoso, emitirá recomendação dirigida ao órgão competente para corrigir o acto ou a situação irregulares. O órgão destinatário da recomendação deve, no prazo de sessenta dias a contar da sua recepção, comunicar ao Provedor de Justiça a posição que quanto a ela assume. O não acatamento da recomendação tem sempre de ser fundamentado.

Perante o Provedor há isenção de custas e não é obrigatória a constituição de advogado, artigo 39 do EPJ.

C. Estatística

No ano de 2003 contabilizaram-se 14.140 reclamantes, na sua esmagadora maioria pessoas singulares (97%). Foram abertos 4688 processos, sendo 23 por iniciativa do próprio Provedor.

Dos processos arquivados, 86% duraram menos de um ano, sendo que 72% duraram menos de 6 meses.

Foram formuladas 27 recomendações, um terço das quais normativas/genéricas. Sem necessidade de recomendação, obteve-se solução favorável ao reclamante em 1269 processos (23,31%). Em cerca de metade dos processos concluiu-se pela sua improcedência, liminar ou não.

4. *Provedores de empresas (ou instituições)*

Inspirando-se no Provedor de Justiça, algumas grandes empresas e instituições decidiram criar figuras com alguma similitude, visando reforçar a sua imagem no mercado.

Estão nesta situação, p.ex, empresas de correios e de telecomunicações, empresas de seguros e viagens, o Metropolitano de Lisboa, etc.

Trata-se, em todos os casos, de instâncias de análise de reclamações e mediação a quem cumpre formular recomendações que podem ou não ser acatadas pelas empresas e utentes.

Não obstante os provedores de empresa serem definidos como estatutariamente independentes, haverá que curar que essa independência se verifique na prática uma vez que estamos perante órgãos internos das empresas e por estas pagos. Geralmente referem uma elevada percentagem de aceitação das suas recomendações.

IX. PROBLEMAS FUNDAMENTAIS. PROPOSTAS DE SOLUÇÃO

Ainda que nos capítulos precedentes se tenham feito alguns comentários críticos, procurou-se fundamentalmente fazer uma descrição da situação existente sem lhe apontar fraquezas ou perspectivar o futuro.

É o que vai agora ensaiar fazer-se por temas.

1. *Organização Judiciária*

Em Portugal, o número de juízes tem já uma boa ratio com o número de habitantes.

A marcha do processo está já bastante simplificada.

Não obstante, a morosidade na justiça mantém-se sem que se vislumbre melhorias, sobretudo ao nível da 1a. instância.

Para a combater configura-se como necessário dar aos tribunais uma melhor distribuição geográfica, de modo a aproximá-los da população e da actividade económica, em detrimento da manutenção de localizações tradicionais. Em todo o caso, estas mudanças defrontam-se sempre com resistências uma vez que uma cidade que perca o tribunal perde importância.

Deve, também, diminuir-se substancialmente o número de recursos quer aumentando o valor das alçadas (anormalmente baixo: • 7.500 para a 1a. instância e • 15.000 para a 2a. instância) quer institucionalizando um sistema de não aceitação liminar em função da sua verosimilhança.

Finalmente, o Tribunal Constitucional deve deixar de funcionar como uma 4a. instância com propósitos meramente dilatórios. Seria desejável que o Supremo Tribunal de Justiça pudesse integrar o Tribunal Constitucional que passaria a constituir uma sua Câmara.

Quanto à jurisdição administrativa que, como vimos, está em desenvolvimento e em aproximação ao modelo da jurisdição comum, ainda que não imediatamente, tenderá para uma fusão com esta, não havendo razões, que não históricas, para a actual autonomia que se verifica mesmo ao nível das magistraturas, com Conselhos Superiores próprios.

2. *Garantias Judiciais*

A garantia de tendencial irresponsabilidade está em crise.

Haverá que alargar as hipóteses de responsabilidade civil dos juízes.

Mas, antes de mais, a responsabilidade disciplinar deve ser efectiva o que hoje não ocorre, não sendo significativos os processos que terminam com uma pena e sendo que estas são susceptíveis de recursos com efeitos suspensivos. Assim, um juiz manifestamente inapto para as funções que exerce pode manter-se nelas durante largos anos com o inerente prejuízo para a sociedade.

3. *Governo e administração dos órgãos jurisdicionais*

Haverá, para além de agilizar a gestão dos meios, materiais e humanos, de que depende o exercício da justiça, sobretudo possibilitar uma distri-

buição adequada de trabalho pelos juízes, ainda que sem prejuízo do princípio do juiz natural.

4. *Acesso à justiça*

A primeira condição para o acesso à justiça é que esta não seja cara e hoje é-o.

Ora, se se justifica que as entidades comerciais que se socorrem sistematicamente dos tribunais como uma extensão da sua actividade —p. ex., para cobrança de dívidas— paguem os seus custos de funcionamento, outros critérios deverão ocorrer quando um cidadão carece dos tribunais para garantir os seus direitos fundamentais.

Quanto à lei em vigor sobre o acesso à justiça, apenas na aparência é adequada pois a verdade é que na prática não funciona, não obstante os aperfeiçoamentos sucessivos de que foi objecto: a qualidade da defesa não parece igual à prestada fora do quadro do apoio judiciário e os atrasos do pagamento dos honorários aos advogados por parte do Estado são constantes, com os protestos públicos inerentes (e inerente desprestígio da Justiça).

Por outro lado, tendo-se oferecido à Ordem dos Advogados a possibilidade de gerir o sistema, aí se incluindo a distribuição das verbas para ele disponibilizadas, permitiu-se o surgimento de um interesse corporativo que pode implicar que os direitos dos cidadãos não sejam colocados em primeiro lugar.

Falta experimentar em Portugal —e talvez merecesse sê-lo— um sistema de apoio judiciário através de defensores públicos, gerido directamente pelo Estado, de modo a poder existir uma particular sensibilidade para com o défice cultural das pessoas que dele se socorrem e para os litígios habitualmente em questão.

5. *Meios alternativos de solução de litígios*

Muitos vêm nos meios alternativos uma forma de descongestionar os tribunais, diminuindo a quase endémica morosidade no seu funcionamento.

Está provado que assim não é e que a arbitragem ad hoc não tem apetência para alargar o seu funcionamento, sendo que é ainda mais cara que os tribunais e pode também ser morosa, sobretudo se uma das partes nisso estiver interessada, desviando o litígio para a jurisdição comum nas diversas hipóteses em que tal está previsto.

Já a arbitragem institucionalizada pode conhecer um maior desenvolvimento se para tanto forem criadas condições como a sua gratuitidade, informalidade e celeridade (o que, obviamente, não pode concorrer em casos de valor económico significativo). Mas, ainda aqui, a vantagem principal estará num maior e melhor acesso à justiça e não no descongestionamento dos tribunais comuns, estando correcta a observação que alguns fazem de que muitos dos casos que chegam à arbitragem institucionalizada gratuita pura e simplesmente não motivariam o recurso aos tribunais comuns (desde logo, pelos custos envolvidos).

Em síntese e quanto à arbitragem e mediação, justifica-se que nela se continue a apostar mas sem que sejam encaradas como solução para os supostos males da justiça estadual e como desculpa para que se prescindia de lutar de forma constante pela melhoria desta.

X. BIBLIOGRAFIA

- ALVES CORREIA, Fernando, *Direito constitucional*, Almedina, Justiça Constitucional, 2001.
- AROSO DE ALMEIDA, Mário, *O novo regime do processo nos Tribunais Administrativos*, 3a. ed., Almedina, 2004.
- BLANCO DE MORAIS, Carlos, *Justiça Constitucional*, Coimbra Editora, 2002.
- BOAVENTURA SOUSA SANTOS e outros, *Tribunais na Sociedade Portuguesa, Afrontamento*, 1996.
- CARDONA FERREIRA, *Julgados de Paz*, Coimbra Editora, 2001.
- CATARINO, Luís Guilherme, *A Responsabilidade do Estado pela administração da justiça*, Almedina, 1999.
- COSTA, Salvador DA, *O apoio judiciário*, 5a. ed., Almedina, 2005.
- DIAS, Nélia Daniel, *A Responsabilidade Civil do juiz*, Dislivro, 2004.
- ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina, vol. I, Estatuto dos Tribunal Administrativo Anotado, 2004.
- FONSECA, Guilherme DA, e DOMINGOS, Inês, *Breviário de direito processual constitucional*, 2a. ed., Coimbra Editora, 2002.
- FRAGA, Carlos, *Sobre a independência dos juizes e magistrados*, Vislis Editores, 2003.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, e AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, 3a. ed., Almedina, 2004.

- GALHARDO COELHO, João Miguel, *Julgados de paz e mediação de conflitos*, Ancora Editora, 2003.
- GOMES Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7a. ed., Almedina.
- GOMES Canotilho e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2a. ed., Coimbra Editora, vol. II.
- GOMES, Conceição, *O Tempo dos Tribunais: um estudo sobre a morosidade da justiça*, Coimbra Editora, 2003.
- PEDROSO, João *et al.*, *Por caminhos das reformas da justiça*, Coimbra Editores, 2003.

Legislação

- A) *Constituição da República Portuguesa*, datada de 02/04/76, foi já objecto de seis revisões, a última das quais pela Lei Constitucional núm. 1, 2004, de 24 de Julho que procedeu a uma republicação.

B) Organização Judiciária

Tribunais Comuns

- Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais. Lei núm. 3/99, de 13 de Janeiro (com alterações).
- Regulamento da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, Decreto-Lei núm. 186-A/99, de 31 de Maio (com alterações).

Tribunais Administrativos e Fiscais

- Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Lei núm. 13/2002, de 19 de Fevereiro, alterado pela Lei núm. 4-A/2003, de 19 de Fevereiro e pela Lei núm. 107-D/2003, de 31 de Dezembro.

Tribunal Constitucional

- Lei Orgânica sobre Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, Lei núm. 28/82, de 15 de Novembro (com alterações).

Julgados de Paz

- Organização, Competência e Funcionamento dos Julgados de Paz, Lei núm. 78/2001, de 13 de Julho.

Tribunal de Contas

Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei núm. 98/97, de 26 de agosto (com alterações).

C) *Administração dos Tribunais*

Regime Jurídico do Administrador do Tribunal. Decreto-Lei núm. 176/2000, de 9 de agosto.

Regime Jurídico da Gestão Administrativa dos Tribunais Superiores. Decreto-lei núm. 177/2000, de 19 de agosto.

D) *Acesso à Justiça*

Regime de Acesso ao Direito e aos Tribunais. Lei núm. 34/2004, de 29 de julho.

E) *Arbitragem Voluntária*

Lei núm. 31/86, de 29 de agosto.

F) *Provedor de Justiça*

Estatuto do Provedor de Justiça, Lei núm. 9/91, de 9 de abril.

G) *Códigos Processuais*

Código de Processo Civil, Decreto-Lei núm. 44129 de 28/12/61 com sucessivas e profundas alterações, as últimas das quais as dos Decretos-Lei núm. 329-A/95, de 12 de dezembro, 183/2000, de 10 de agosto e 38/2003 de 8 de março.

Código de Processo Penal, Decreto-Lei núm. 78/87, de 17 de fevereiro, alterada, entre outros, pela Lei núm. 59/98, de 25 de agosto.

Código de Processo do Trabalho, Decreto-Lei núm. 480/99, de 9 de novembro.

Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Lei núm. 15/2002, de 22 de fevereiro, alterada pela Lei núm. 4-A/2003, de 19 de fevereiro.

H) *Estatutos Profissionais*

Estatuto dos Magistrados Judiciais, Lei núm. 21/85, de 30 de julho (com alterações).

Estatuto do Ministério Público, Lei núm. 143/99, de 31 de agosto (com alterações).

Estatuto da Ordem dos Advogados, Lei núm. 15/2005, de 26 de janeiro.

Estatuto dos Funcionários da Justiça, Decreto-Lei núm. 343/99, de 26 de agosto (com alterações).

Estatuto da Câmara dos Solicitadores, Decreto-Lei núm. 88/2003, de 26 de abril.