

# Justiça: o que não se lê no mapa (1)\*

---

sA [sinalaberto.pt/justica-o-que-nao-se-le-no-mapa-1](https://sinalaberto.pt/justica-o-que-nao-se-le-no-mapa-1)

Vitalino José Santos



## Impactos do “novo” mapa judiciário

---

O direito no acesso à Justiça, inscrito na Constituição da República, é muito mais complexo que a letra da lei. “O que não se pode fazer é isto que se fez! Concentrar-se tudo e, depois, achar-se normal que as pessoas tenham de pagar várias dezenas de euros, se quiserem deslocar-se de táxi, para irem ao tribunal, para serem testemunhas ou o que for”, critica a jurista e investigadora Conceição Gomes, para quem a actual reforma não deveria “ter abandonado a matriz da circunscrição territorial da reforma de 2008”.

Ao longo dos últimos meses, *sinalAberto* percorreu o País, escutando operadores do Direito, especialistas e estudiosos da área, autarcas e populações. A partir de hoje e durante as próximas semanas, vamos trazer aqui o resultado do que observamos e ouvimos. Assim nasce o dossiê com o título genérico “Justiça: o que não se lê no mapa”, no âmbito das Bolsas de Investigação Jornalística 2020, atribuídas pela Fundação Calouste Gulbenkian.

Já com sete anos de experiência resultante do processo de reforma da organização dos tribunais portugueses, queremos saber que marcas se verificam nas comunidades mais directamente envolvidas, sobretudo

**naquelas em que se espalhava a ideia de que o novo mapa judiciário distancia a justiça das pessoas.**

**Na realidade, somos confrontados com o pressuposto impacto socioeconómico e cultural do encerramento de tribunais nos municípios afectados pelo mapa judiciário de 2014, com a aplicação da reforma implementada a 1 de Setembro de 2014, através da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário – LOSJ), regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março.**

**Na nossa pesquisa jornalística, vimos, ouvimos e lemos argumentos concordantes e dissonantes relativamente à concentração e à especialização dos tribunais, havendo vozes que advertiam para a consequente desertificação do interior do País, com reconhecidas e extensas áreas de baixa densidade populacional.**

Ao jurista Nuno Garoupa (autor do ensaio *O Governo da Justiça*) parece-lhe “importante evitar a expansão de jurisdições especializadas e de competência específica, que favorecem a congestão dos tribunais e fomentam a ‘balcanização’ do sistema judiciário”.

Num artigo escrito no ano seguinte, o advogado Paulo Rocha questiona se “é papel da justiça combater uma desertificação já existente”. Diz este autor que, em “boa verdade”, a lei que veio a ser regulamentada pelo aludido decreto-lei foi publicada “talvez com algum atrevimento”, porque “o grosso das pessoas” (sobretudo os advogados) ligadas à justiça só deu pelo projecto de mudança “quando o mesmo já estava em fase de implementação (curiosamente em simultâneo e pela mesma via mediática que o resto da população)”. “Alguns só se aperceberam das mudanças quando já os tribunais estavam a enviar e a receber processos”, adianta o jurisconsulto, notando que foi “apenas nessa fase que muitas vozes se elevaram; às vezes até mais alto do que o atraso na constatação permitiria”.

Quase três anos depois, a partir de Janeiro de 2017, verificou-se a reabertura desses 20 antigos tribunais de primeira instância, mas com perda de competências. Que marcas ficaram de tal ensaio de reorganização judiciária nas comunidades locais? A que ideais de justiça social aspiram as populações idosas, sem transporte próprio e com dificuldades económicas? Que equidade, falando em critérios de justiça, se observa num concelho interior em morte lenta, com falta de estímulos?

## AJUSTAMENTOS AO MAPA JUDICIÁRIO



[www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)

### Quer reorganizar 308 tribunais numa vintena de tribunais judiciais

Ao consultarmos o *Ensaio para a reorganização da estrutura judiciária*, publicado em Janeiro de 2012, pela Direcção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), documento de trabalho que serviu de referência para a revisão da reforma da organização judiciária, deparamos com as propostas de reorganização de 308 tribunais em 20 tribunais judiciais, que o Ministério da Justiça queria estabelecer com secções dispersas pela área geográfica do respectivo distrito ou região autónoma.

Que marcas ficaram de tal ensaio de reorganização judiciária nas comunidades locais?  
A que ideais de justiça social aspiram as populações idosas, sem transporte próprio e com dificuldades económicas?

Como se sabe, os tribunais judiciais encontram-se hierarquizados para efeito de recurso das suas decisões. Tendo em conta a competência em razão da hierarquia, o Artigo 27.º da Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto, então vigente e que tinha aprovado a organização e funcionamento dos tribunais judiciais, estabelecia que, em regra, “o Supremo Tribunal de Justiça conhece, em recurso, das causas cujo valor exceda a alçada dos tribunais da Relação e estes das causas cujo valor exceda a alçada dos tribunais judiciais de 1.ª instância”. E, em matéria criminal, a mesma lei explicita que “a competência é definida na respectiva lei de processo”.

Explica a jurista Conceição Gomes que, hierarquicamente, “os tribunais judiciais dividem-se em tribunais de primeira instância, tribunais da Relação (segunda instância) e Supremo Tribunal de Justiça”. Assim, esta investigadora do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra e autora do ensaio *Os Atrasos da Justiça* (publicado em Julho de 2011) salienta que estes “dois últimos são tribunais de recurso, cuja mobilização depende do impulso da parte que quer recorrer, perante uma decisão de um tribunal de primeira instância de que discorda, desde que as regras processuais o admitam, nomeadamente o valor da causa”. Ou seja, a regra é, como esclarece a ensaísta, que “todos os processos dêem entrada e iniciem a tramitação nos tribunais de primeira instância, que avaliam e julgam o litígio pela primeira vez”.

Ao falar da organização da justiça e das regras de distribuição de processos, a autora (que tem coordenado e participado em estudos nas áreas das políticas e reformas do Direito, da Justiça e dos tribunais e da cooperação judiciária) relembra que os tribunais eram, até à década de 1990, tribunais de competência genérica, “os chamados tribunais de comarca”. No entanto, o “aumento exponencial da procura judiciária decorrente das transformações socioeconómicas da sociedade portuguesa justificou a criação de tribunais especializados para o tratamento de determinados litígios, com o objectivo da racionalização da oferta judicial e de aumento da eficiência da justiça”, prossegue a ensaísta.



Com a Lei da Organização do Sistema Judiciário, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, os tribunais deixam de estar divididos em comarcas, em círculos judiciais e em distritos judiciais, atendendo a que a área de competência dos tribunais de primeira instância já não correspondia à área do município em cuja sede estavam instalados; e também porque os círculos judiciais incluíam uma ou várias comarcas, enquanto os distritos judiciais apenas se restringiam a Lisboa, ao Porto, a Coimbra e a Évora. Efectivamente, os tribunais são distribuídos em 23 comarcas que correspondem aos distritos administrativos existentes.

### **Três comarcas-piloto em fase experimental**

---

Na data da publicação do seu livro *Os Atrasos da Justiça* (Julho de 2011), decorria a reforma do mapa judiciário em curso, ao abrigo da Lei n.º 52/2008 (ou seja, a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, de 28 de Agosto), envolvendo, a título experimental, três comarcas: a Comarca do Alentejo Litoral, a Comarca da Grande Lisboa Noroeste e a Comarca do Baixo Vouga. Estava, então, aberta a possibilidade de aprofundar “a via da especialização dos tribunais, com um duplo objectivo: aumento da qualidade e da eficiência da resposta judicial”, como admitia Conceição Gomes.

“Numa segunda fase, depois de avaliada a experiência, avançar-se-ia com o alargamento, de forma faseada, a todo o território”, escreve esta jurista e coordenadora executiva do OPJ. Nesse sentido – como repara Conceição Gomes, na qualidade de autora do artigo “*Deve reformar-se a reforma do mapa judiciário?*”, publicado em 2015 (na 27.ª edição da revista *Julgar*) –, em 20 Junho de 2011, o Governo procedia, através do Decreto-Lei n.º 74/2011, ao seu alargamento a mais duas comarcas: Lisboa e Cova da Beira.

A mesma autora nota (no livro *Os Atrasos da Justiça*) que, nessa altura, fora das comarcas-piloto, “os tribunais especializados tendem a concentrar-se na faixa do litoral do território onde se situam os espaços de atracção populacional, isto é, aqueles que revelam um maior dinamismo económico e os mais especializados na indústria e nos serviços de carácter urbano”. Por conseguinte, a investigadora Conceição Gomes considera que o “volume da procura judicial tem uma estreita relação com a densidade populacional e a localização dos pólos socioeconomicamente mais desenvolvidos”. Com efeito, a jurista, ao atender “à heterogeneidade da distribuição territorial da procura e da oferta institucional”, identifica, em Portugal continental, quatro “países judiciários”: “influência da litoralização a Norte a partir da Península de Setúbal; desde o litoral do distrito de Coimbra até ao eixo Guarda-Covilhã-Castelo Branco; a parte litoral algarvia; e alguns centros urbanos de média dimensão, caso[s] de Viseu, Évora e Beja”.

Como notava a coordenadora executiva do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, é fundamental que “o sistema de justiça português desenvolva não só uma nova organização judiciária (que pode incorporar respostas institucionais diferentes no País) mas também novas formas de distribuição dos processos que permitam assegurar a todos os cidadãos e empresas uma justiça eficiente e com elevados padrões de qualidade, independentemente do lugar do território e do tribunal onde tal ocorra”.

“O volume da procura judicial tem uma estreita relação com a densidade populacional e a localização dos pólos socioeconomicamente mais desenvolvidos”

E, ainda no ensaio *Os Atrasos da Justiça*, Conceição Gomes acentuava que a “reforma do mapa e da organização judiciária [então] em curso, se devidamente preparada e acompanhada no seu alargamento a todo o país, tem esse potencial de mudança, em especial pela diferença gestonária que pode impulsionar ao sistema de justiça através das competências atribuídas aos novos órgãos de coordenação e gestão dos tribunais, com destaque para a figura do juiz-presidente”. A este propósito, tenha-se em conta a Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto.

## Princípios ordenadores para a reorganização judiciária

---

Retomando o mencionado documento da DGAJ, verificamos que o XIX Governo Constitucional (liderado pelo social-democrata Passos Coelho) enuncia os princípios ordenadores adoptados para as propostas de reorganização judiciária, em que ressalta a alteração da divisão territorial da reforma então em curso por NUTS (*Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos*; refira-se que a divisão de Portugal em NUTS, a partir de 1986, não tem qualquer valor administrativo) para distritos administrativos e regiões autónomas, na intenção de fazer corresponder cada distrito administrativo ou região autónoma a uma comarca, cuja sede é a capital de distrito e da região. Consequentemente, acabam as comarcas concelhias.

A decisão de considerar os distritos administrativos no mapa judiciário do território continental parece contradizer o que o primeiro-ministro Pedro Passos Coelho anunciou na sua tomada de posse, a 21 de Junho de 2011, assumindo que não iria nomear novos governadores civis e que pretendia extinguir todos os governos civis. O que sucede, de facto, em 8 de Setembro desse mesmo ano, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 114/2011 (de 30 de Novembro), transferindo todas as competências dos governos civis para outros órgãos administrativos (a exemplo das câmaras municipais, da Polícia de Segurança Pública, da Guarda Nacional Republicana e da Autoridade Nacional de Protecção Civil).

Um segundo princípio ordenador da reforma judiciária em vista diz respeito à criação de uma instância central por comarca, a qual pode ser desdobrada em secção cível e em secção criminal, “que tramitará essencialmente os processos de maior valor e da competência do tribunal cole[c]tivo ou de júri”, bem como de secções de competência especializada, “tendo em conta a oferta pré-existente e o movimento processual, por espécie, registado”.

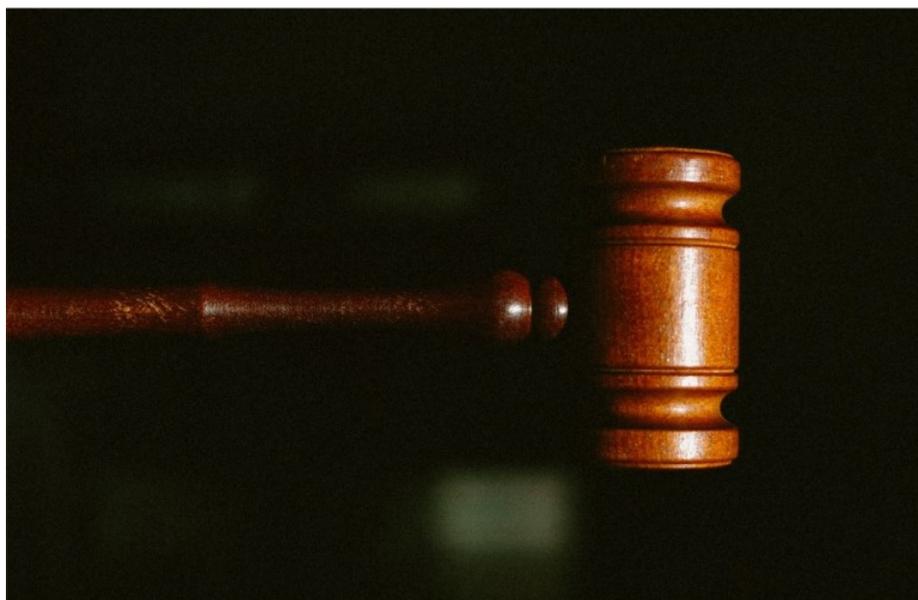
Por seu lado, a investigadora Conceição Gomes (do CES), no seu livro *Os Atrasos da Justiça* (publicado em Julho de 2011), chama a atenção para o facto de vários estudos e recomendações do Conselho da Europa defenderem “que os tribunais de competência especializada tendem a ser, comparativamente, mais eficientes, embora não se possa estabelecer uma relação causal absoluta (há tribunais de competência especializada reconhecidamente ineficientes)”.

Na mesma linha de pensamento estava, então, a criação de instâncias locais, com secções de competência genérica, considerando também a oferta pré-existente e o movimento processual registado, por espécie. A vontade reformista governamental visava a integração destas instâncias no mesmo tribunal distrital, o qual “passa a ter um único orçamento e mapa de pessoal para os funcionários de justiça, integrados numa única secretaria, que funcionará em diversos pontos da Comarca”. Assim, “respeitados os limites legais”, com essa proposta de reforma da justiça administrativa avançada por Passos Coelho, no seu primeiro mandato (de 21 de Junho de 2011 a 30 de Outubro de 2015), e por Paula Teixeira da Cruz, a quem convidou para tutelar a Justiça, “podem ser deslocalizados postos de trabalho no âmbito da comarca”.

### **Trabalho dos magistrados “prestado em mais de um ponto da comarca”**

---

Neste contexto, o número de magistrados será definido de forma global em cada comarca, admitindo-se que “o seu trabalho pode ser prestado em mais de um ponto da comarca”. No seio das orientações propostas para a reorganização judiciária e sem prejuízo das regras de competência territorial, assinala-se que qualquer secção deve receber documentos e prestar informação (desde que disponível no sistema informático) inerente a processos da competência da comarca, acolhendo a possibilidade de também tramitar processos se tal “for determinado pelos órgãos de gestão” da mesma comarca.



*Tingey Injury Law Firm (Unsplash)*

Todavia, como escreve Nuno Garoupa (autor do ensaio *O Governo da Justiça*, editado em Setembro de 2011), “é fácil dizer que as medidas de *workload* [carga de trabalho ou volume de trabalho] devem ser ajustadas por medida de complexidade processual, mas actualmente as técnicas de indicadores de complexidade continuam a ser pouco fiáveis e muito controversas”.

Seguindo os princípios ordenadores da reforma esperada, a estrutura de gestão é composta por um juiz presidente, um procurador coordenador e um administrador judiciário, “prevendo-se o alargamento das possibilidades de delegação deste último”.

Nesta moldura, “mantém-se a fixação de objectivos processuais para a comarca”, advertindo para a extinção dos tribunais em que se verifique um movimento processual inferior a 250 processos entrados, em média, por ano.

“Na verdade, quando se ouve o poder político falar destes temas, os mais informados argumentam que as estatísticas relevantes são o número de magistrados ou de advogados por processo, e não *per capita*, o que supostamente nos coloca no meio da tabela na Europa. Nada mais falso”, atesta o ensaísta Nuno Garoupa, no mencionado livro *O Governo da Justiça*. Este autor sustenta que o “número de processos é uma variável endógena ao sistema, ela mesmo induzida pelo excesso de magistrados e de advogados, como tantas vezes já foi demonstrado tecnicamente”. Logo, como realça o mesmo académico, “medir a eficácia dos recursos humanos do sistema por número de processos, e não *per capita*, é um erro metodológico grave”.

### **Reforma judiciária “dentro das estruturas físicas existentes”**

---

O primeiro governo de Passos Coelho, afirmando privilegiar “a proximidade ao cidadão, sempre que possível”, pensou a reforma judiciária “dentro das estruturas físicas existentes e sem aumento do número de recursos humanos” afectos, exceptuando as situações em que eram “já evidentes as carências”. Foi igualmente reconhecida, na nova governança do sistema judicial, a possibilidade de existência de tribunais de 1.<sup>a</sup> instância, de competência nacional (especializada).

Em Setembro de 2011, o jurista Nuno Garoupa verificava: “Outra obsessão do poder político são os tribunais especializados. Vamos ter em breve tribunais especializados para contencioso em propriedade intelectual, regulação de mercados e concorrência. Para o Governo Sócrates, estes são passos importantes para descongestionar os tribunais. Nada mais errado.” Como menciona este autor, em Abril de 2010, “o segundo Governo Sócrates anunciou novos tribunais especializados (propriedade intelectual e concorrência) e um Tribunal da Relação em Santarém (quando o de Faro ainda estava em fase de instalação)”. “Nada disto estava no [então] novo mapa judiciário”, frisa Nuno Garoupa.

Recorde-se que o socialista José Sócrates chefiou o XVII Governo Constitucional (de 12 de Março de 2005 a 26 de Outubro de 2009), tendo Alberto Costa como ministro da Justiça. E também liderou o XVIII Governo, resultante das eleições legislativas de 27 de Setembro de 2009, em que o Partido Socialista obteve uma maioria relativa. O então ministro da Justiça foi Alberto Martins. Este governo apresentou a sua demissão em 23 de Março de 2011, na sequência da rejeição do novo Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2011-2014. Porém, o executivo de Sócrates manter-se-ia em funções até 21 de Junho de 2011, data em que o social-democrata Pedro Passos Coelho toma posse como primeiro-ministro do XIX Governo Constitucional, assente num acordo governativo com o CDS-Partido Popular, de Paulo Portas.

### **A necessidade de uma visão integrada**

---

Ao confirmar uma “intermitência política assumida e institucionalizada”, o ensaísta José Maria Sousa Rego (que foi secretário-geral da Presidência do Conselho de Ministros de 2002 a 2016, com funções de coordenação, de apoio técnico e administrativo no centro do Governo) regista que, “sem articulação com a reforma anterior, avançou o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC) da responsabilidade do XIX Governo, de Passos Coelho, com o respectivo plano de trabalhos aprovado ainda em 2011”. Assim, o autor de *No centro do poder – Governo e administração pública em Portugal* (publicado em Maio de 2018) considera que foram adoptados “modelos de organização mais reduzidos e com menores custos, com vista à promoção de maior eficiência e eficácia operacional”, tendo o executivo de Passos Coelho recorrido a equipas próprias de cada ministério, em estreita colaboração com o gabinete do secretário de Estado da Administração Pública e com a Estrutura de Acompanhamento da Execução do Memorando de Entendimento (ESAME), que funcionava junto do gabinete do secretário de Estado adjunto do primeiro-ministro”.

**“Temos em Portugal uma cultura de recurso processual por parte de quem ganha e de quem perde. Portanto, mais tarde ou mais cedo, acaba tudo num tribunal superior não especializado, isto é, sai-se da ilha para entrar no oceano”**

Retomando o ensaio *O Governo da Justiça* (escrito em Dezembro de 2010 e publicado em Setembro de 2011), o académico Nuno Garoupa notava que os “adeptos da especialização olham sempre para os benefícios e não para os custos”. Assim, o jurista confessa ter “muitas dúvidas, mas vamos aceitar que estes tribunais vão ser um exemplo de excelência”. Sob o seu ponto de vista, os previstos tribunais seriam, “no melhor cenário, uma ilha de qualidade no meio de um oceano de ineficácia e desperdício”. “Mas estas ilhas não estão isoladas do oceano”, assinalava o autor, criticando: “Temos em Portugal uma cultura de recurso processual por parte de quem ganha e de quem perde. Portanto, mais tarde ou mais cedo, acaba tudo num tribunal superior não especializado, isto é, sai-se da ilha para entrar no oceano. E, certamente, voltam a predominar os aspectos processuais sobre os aspectos substantivos. Essencialmente, fica tudo na mesma.”

Outro critério a ter em conta na reorganização do mapa judiciário e para a definição dos tribunais prende-se com a informação censitária no domínio da população, com base nos resultados dos Censos de 2011 (disponibilizados pelo INE – Instituto Nacional de Estatística).

Acusando, então, a falta de “uma visão integrada e coordenada com objectivos definidos a médio e longo prazo”, o académico Nuno Garoupa pensa, igualmente, que “a execução e a aplicação de muitas das medidas acertadamente tomadas pelo poder político prolongam-se no tempo (por exemplo, a revisão do mapa judiciário ou a introdução da avaliação legislativa)”.

No entender deste estudioso, “levamos o mesmo tempo com medidas conjunturais que outros levam com medidas estruturais”. Na mesma linha de pensamento, Nuno Garoupa, assevera que “os resultados das reformas na justiça não se sentem nem se podem sentir porque não convenceram os operadores judiciais, que são naturalmente o principal veículo de transmissão de conhecimento entre a realidade judiciária e o cidadão comum”.

Com efeito, o Conselho de Ministros (CS), realizado no dia 6 de Fevereiro de 2014, aprovou um diploma que procedia à regulamentação da Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) e que estabelecia o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais. Daí que, em 12 de Março, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) tenha enviado um ofício à Comissão de Assuntos Constitucionais, Liberdades e Garantias (da Assembleia da República) no qual contestava os termos do que, então, foi aprovado em CS e que implicava a extinção de 20 tribunais e de outros 27 a extinguir e a converter em secções de proximidade, “para além de se proceder à desqualificação das competências de muitos tribunais”.



Obras de remodelação e de ampliação da sede da ANMP, em Coimbra.

## “Reformar as reformas”

---

A respeito da necessidade de “reformular as reformas”, o ensaísta Nuno Garoupa argumenta que a “única área em que o poder político não procurou mexer nestes últimos anos” – refira-se novamente que o seu livro *O Governo da Justiça* foi publicado em Setembro de 2011 – “foi precisamente no modo de fazer reformas na justiça, área por onde tudo deveria começar”. Porém, o mesmo jurista critica a não criação, até então, de “uma unidade de missão para a reforma da justiça quando estava na moda”, bem como não terem sido desenvolvidas “novas metodologias de reforma das políticas públicas na justiça”, procurando-se “aqui e acolá”, as Estatísticas da Justiça, “mas sem consistência nem adequação”.

Para Nuno Garoupa, em parte, “esta inabilidade vem associada à visão parcial e conjuntural que o poder político tem da reforma da justiça”. A seu ver, “mais grave do que isso, consubstancia um problema já habitual, o da descontinuidade entre equipas ministeriais, até do mesmo partido ou maioria governamental”. Na óptica deste jurista, “o nosso problema é estrutural”. Assim, pensa que resolver “o estado verdadeiramente dramático em que se encontra [à data em que escreveu o aludido ensaio] a justiça portuguesa implica abandonar o modelo tradicional”. Ou seja, defende ser preciso “reformular as estruturas e os fundamentos do nosso ordenamento jurídico e da nossa organização judiciária”.

## **À procura de uma resposta mais adequada**

---

As questões associadas “à necessidade de uma resposta mais adequada do sistema de justiça”, de modo a garantir, efectivamente, “os direitos legalmente consagrados aos cidadãos, de que é premissa, entre outras, o tempo da decisão judicial”, têm sido reflectidas pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJP). Criado no Centro de Estudos Sociais (CES) da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, em 1996, através de um contrato celebrado com o Ministério da Justiça, o OPJ (anterior OPJP) tem produzido e divulgado diversos trabalhos, seminários e cursos relacionados com o sistema de justiça português.

De entre os documentos produzidos pelo OPJ, sob a coordenação científica de Boaventura de Sousa Santos e a coordenação executiva de Conceição Gomes, foram relevantes os que antecederam a Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto, e que a influenciaram, remetendo para os levantamentos de diversos sistemas judiciários de outros países. Foi também importante a análise do OPJ em torno da experiência das comarcas-piloto, de Março de 2010, por solicitação da DGAJ, através do relatório acerca do novo mapa judiciário *A gestão nos tribunais – Um olhar sobre a experiência das comarcas piloto*.

Numa resenha histórica da organização da justiça em Portugal, o ensaísta Nuno Garoupa lembra que, em Março de 2008, “o Governo Sócrates apresentou a proposta de reforma do mapa judiciário, proposta essa que foi amplamente criticada”. “Entre outras coisas”, o autor do livro *O Governo da Justiça* comenta que tal proposta reformista “não racionalizava de forma eficaz a rede nacional de tribunais”.

“Fundamentalmente, parecia uma tentativa de mudar a gestão do sistema sem mexer na localização dos tribunais e no funcionamento das comarcas”, observa o mesmo jurista, convicto de que essa “proposta não queria falar em fechar tribunais (ainda que alguns tribunais tenham de ser fechados)”. Na opinião do ensaísta, “o poder político abriu oficialmente a fase experimental do [então] novo mapa judiciário em Abril de 2009”, mas consistiu num “desastre”, a seu ver, “amplamente documentado na comunicação social, desde a falta de recursos humanos às confusões informáticas”.

## **Sócrates suspende alargamento do anterior mapa judiciário**

---

Considerando que a “fase experimental ainda não tinha terminado e já era mudado o mapa judiciário”, Nuno Garoupa recorda que, em Maio de 2010, “o mesmo Governo [XVIII Governo Constitucional, segundo mandato de José Sócrates] suspendeu o alargamento do novo mapa judiciário, dizendo que precisava de estudar melhor a fase experimental”. A essa circunstância, juntava-se “a necessidade de encontrar duzentos milhões de euros para concretizar o novo mapa em todo o país”, assegura. Com efeito, “antes do Verão de 2010, era dito que estava tudo adiado para 2014”. “As comarcas experimentais passaram assim a coexistir com o mapa judiciário anterior numa perspectiva de médio prazo”, informa ainda Nuno Garoupa.

À época, este professor catedrático escrevia que “ninguém hoje duvida da crise da justiça”. No livro *O Governo da Justiça*, este autor relembra alguns “dos males” anteriormente apontados na obra *Justiça em Crise? Crises da Justiça*, organizada e editada por António Barreto, em 2000, “reunindo as opiniões de muitos sábios da justiça portuguesa”: “corporativismo nas magistraturas, falta de planeamento, [de] avaliação e [de] realismo legislativo, divórcio entre os tribunais e a sociedade, congestão com mais de um milhão de processos pendentes de uma decisão judicial.”

“Nenhum governo superou o complexo da tradição jurídica para reformar o governo da justiça”

“Estes males agravaram-se ao longo dos últimos dez anos por incompetência e desleixo governativo”, salienta Nuno Garoupa, acusando: “A democracia portuguesa decidiu em 1976 que a justiça era um problema dos juizes e dos juristas. Arranjou uma fórmula fácil e desresponsabilizadora, a autonomia do poder judicial, uma solução que pode ser entendida como ‘eles que se entendam’. O resultado é uma justiça em crise de ruptura, um Estado de direito democrático distorcido e a ausência de um plano de reformas estruturantes.”

Para este investigador nas áreas do Direito e Economia e do Direito Comparado, “nenhum governo superou o complexo da tradição jurídica para reformar o governo da justiça”. A seu ver, Portugal é incapaz de “ultrapassar os estrangulamentos conceptuais que presidem à crise da justiça”. Por conseguinte, Nuno Garoupa diz que andamos “num ciclo infernal de pequenas mudanças que falham sempre e sistematicamente”. “Somos incapazes de ter uma reforma coerente, estruturada, planeada”, acentua.

## **Observatório da Justiça avalia reformas introduzidas**

---

Diga-se igualmente, que na sequência da investigação realizada pelo CES para o Centro de Estudos Judiciários, entre 1990 e 1996, em relação ao funcionamento dos tribunais e acerca da percepção e da avaliação dos cidadãos nacionais sobre o direito e a justiça, o OPJ continua a participar na coordenação de estudos nas áreas das políticas e reformas do direito, da justiça e dos tribunais e da cooperação judiciária. Competindo a este Observatório ainda avaliar as reformas entretanto introduzidas, bem como sugerir novas reformas e proceder a estudos comparados, fora e dentro da União Europeia, entrevistámos a investigadora Conceição Gomes e coordenadora executiva do OPJ,

também responsável da Unidade de Formação Jurídica e Judiciária (UNIFOJ), que é um projecto do OPJ vocacionado para a formação profissional avançada nas áreas do direito e da justiça.

Para esta especialista do CES, a morosidade judicial é “o sintoma mais recorrente da crise da justiça”. Por isso, enquanto autora do ensaio *Os Atrasos da Justiça* (publicado em Julho de 2011), afirma não surpreender que “as reformas estruturais da justiça, de natureza processual, organizacional ou outra elejam como um dos seus principais objectivos o combate à ineficiência dos tribunais portugueses”.



Colégio da Graça, em Coimbra (CES/Arménio Teixeira)

Nesse sentido, Conceição Gomes manifesta que “se é verdade que o sistema de justiça tem sido sujeito a várias reformas ao longo das últimas décadas, é igualmente verdade que os indicadores e os estudos mostram que, apesar de não ter havido deterioração significativa da justiça, também não se registaram melhorias significativas e a duração processual tem mesmo vindo a aumentar”. Assim, a investigadora do CES pergunta, como “todos fazemos”, por que “tais reformas têm tido um impacto tão reduzido no melhoramento da eficiência, eficácia e da qualidade da justiça.”

Como escreve Conceição Gomes, apesar de “constituir característica intrínseca ao sistema de justiça, a morosidade da justiça não afecta e não se manifesta com a mesma intensidade em todos os processos, em todas as fases processuais e em todos os tribunais”. A coordenadora executiva do OPJ esclarece ainda, neste seu livro, que os “indicadores estatísticos apontam tendências gerais”. Todavia, “a análise em pormenor, cruzada com indicadores qualitativos e com estudos de caso, mostra a grande heterogeneidade do desempenho funcional do sistema da justiça e dos seus agentes na vertente da eficiência”.

## **Tradição nos estudos da Sociologia do Direito**

---

Entrevistada na manhã de 18 de Maio de 2021, nas instalações do Centro de Estudos Sociais (CES), testemunhando o regresso da Universidade de Coimbra ao espaço do Colégio da Graça (o primeiro a ser construído na Rua da Sofia), a investigadora Conceição Gomes, que tem coordenado e participado na coordenação de estudos nas áreas das políticas e das reformas do direito, da justiça e dos tribunais, e ainda da cooperação judiciária, esclarece que “o CES, num primeiro momento, com uma equipa encabeçada pelo Professor Boaventura Sousa Santos, tem tradição, há muitos anos, na área dos estudos da Sociologia do Direito”. E que “o primeiro grande projecto nesta área até foi, na década de 90 do século passado, um projecto na Colômbia e em Macau”, onde a actual coordenadora executiva do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ) e da Unidade de Formação Jurídica e Judiciária também esteve.

“Não havia diagnósticos sobre essa matéria, o que havia eram alguns indicadores das Estatísticas da Justiça, mas que não estavam trabalhados”

A seguir, foram efectuados outros projectos na área da Sociologia do Direito, com o Centro de Estudos Judiciários (CEJ), os quais não contaram com a colaboração de Conceição Gomes, porque se encontrava no território macaense. Com efeito, “o CES tem, desde a década de 90, vindo a trabalhar na área da Sociologia do Direito”, confirma a jurista e investigadora, dando conta dos “estudos no campo do Direito, mas sempre olhando para a sua aplicação”. “Portanto, não é no campo da dogmática jurídica, mas é o Direito na sua aplicação na sociedade”, sublinha a nossa entrevistada.



Conceição Gomes, investigadora do Centro de Estudos Sociais.

“Em 2000, dado – digamos assim – o trabalho desenvolvido pelo CES neste âmbito, o então ministro da Justiça (hoje primeiro-ministro, António Costa) procurou introduzir reformas muito abrangentes na área do sistema da Justiça. E no próprio Ministério da Justiça!... Então, avançou uma nova Lei Orgânica do Ministério da Justiça e foram criados vários departamentos. Houve, aqui, uma grande dinâmica na área da Justiça”, recorda Conceição Gomes, que tem participado em vários grupos de trabalho sobre reformas da justiça.

“Nessa altura, é contratualizado com o CES um contrato plurianual (para uns quatro anos, embora não tivesse durado tanto tempo), em que é contratado um conjunto de estudos, porque se procurava lançar um grande programa de reformas”, relembra a investigadora, cujos interesses de pesquisa se centram nos domínios da Sociologia do Direito e da Sociologia da Administração da Justiça, bem como em temas relacionados com Estado e com o poder judicial e as reformas judiciárias.

“De facto, não havia diagnósticos sobre essa matéria, o que havia eram alguns indicadores das Estatísticas da Justiça, mas que não estavam trabalhados”, afirma Conceição Gomes, informando que, nessa altura, foi constituída “uma equipa de trabalho, no âmbito de CES, tendo em conta esse conjunto de estudos que foram pedidos ao CES”.



Dirigido, desde a sua fundação, por Boaventura de Sousa Santos, o CES tem conhecido uma assinalável expansão da sua actividade científica.

### **OPJ compara modelos de gestão e organização de tribunais**

---

No quadro do XIX Governo Constitucional, chefiado por António Guterres (que se demitiria a 6 de Abril de 2002), “o CES entendeu, até pela abrangência de trabalhos que estavam a ser desenvolvidos, constituir um Observatório da Justiça”. “Durante os primeiros quatro anos do Observatório da Justiça, dada a quantidade de trabalhos que foram produzidos, as equipas estavam vinculadas a esse mesmo trabalho. Mas, rapidamente e passada essa fase, hoje são equipas multidisciplinares, que não trabalham só com o Ministério da Justiça”, informa Conceição Gomes, aludindo a várias investigações de âmbito internacional, a exemplo do estudo *Como gerir os tribunais? Análise comparada de modelos de gestão e organização dos tribunais*, que teve como objecto central a pesquisa da experiência e das ideias fortes dos diferentes sistemas de Espanha, da Bélgica, da Holanda, da Noruega e da Irlanda, assim como da experiência do Estado do Michigan (EUA).

Referindo-se a uma experiência acumulada no CES, a investigadora Conceição Gomes destacou a co-autoria do estudo do, então, novo mapa judiciário. “Em 2004-2005, procurava-se fazer a grande reforma do mapa judiciário. E foi-nos pedido, de facto, um primeiro estudo de levantamento ou de diagnóstico sociológico sobre a realidade e sobre quais seriam as propostas de reforma”, elucida a coordenadora executiva do OPJ. O estudo intitulado *Novo Mapa Judiciário* foi apresentado em 2006. “Na altura, houve um grande debate público sobre isso e sobre o diagnóstico, com propostas de reforma do mapa judiciário”, de acordo com o estudo solicitado pelo Ministério da Justiça.

No entender desta investigadora do CES, faltava em Portugal um novo mapa judiciário. “Politicamente e socialmente, compreendia-se que era necessária uma reforma do mapa judiciário. Nós tínhamos um país dividido em 233 comarcas. Portanto, muito disperso. Com tribunais de competências generalizadas, em geral”, comenta Conceição Gomes. “Tinha havido, nos últimos anos, tentativas de concentrar alguma litigação com os tribunais especializados. E, depois, havia aqui uma terminologia entre tribunais específicos e tribunais especializados. Mas, no fundo, eram tribunais que concentravam um determinado tipo de litigação, cujo objectivo foi, sobretudo, responder ao grande volume da procura judiciária”, relembra a jurista.



**“Um país com vários países judiciários”**

---

“Houve várias reformas intercalares com essa tentativa de concentração, sobretudo nos grandes centros urbanos. Mas, na verdade, não havia uma reforma – digamos assim – de um mapa das circunscrições territoriais. E, em 2005, nós apresentámos uma proposta com dois cenários”, considera a coordenadora executiva do OPJ. Nesse contexto, observa: “O que é que se salientava desse diagnóstico? Era, realmente, um país – como nós chamávamos – com vários países judiciários. De facto, era um país com muita heterogeneidade. Havia uma faixa litoral que concentrava a grande parte da litigação. Muito concentrada em dois grandes pólos: em Lisboa e no Porto. Principalmente, em Lisboa. Porquê? Porque nós tínhamos um perfil de desempenho dos tribunais muito dominado – e ainda temos – pela litigação cível e, sobretudo, por uma litigação associada à cobrança de dívidas. E, de acordo com as regras da distribuição territorial da litigação, essas acções entravam nos tribunais [das localidades] da sede das empresas. A grande parte das dívidas era de prestadores de serviços, como as telefónicas... Portanto, estamos num momento de abertura do crédito ao consumo e do grande volume de cobrança de dívidas, não é?”

**Interessavam mais as “soluções de uma justiça que se movia e não ao contrário, em que as pessoas iam aos tribunais”**

“Tínhamos Lisboa, por exemplo, com litigações na área da cobrança de dívidas que eram, mais ou menos, na ordem dos 90 por cento. Ou seja, 90% dos processos que entravam nos tribunais tinham esse objectivo. Porque tudo se concentrava nos grandes centros”, insiste Conceição Gomes, advertindo para “uma realidade sociológica muito diferente” fora das grandes zonas urbanas. Daí que se tenha tentado modificar essa realidade, com “várias soluções, quer organizacionais quer processuais, onde havia alguma litigação que era concentrada”.

Segundo a coordenadora executiva do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, interessavam mais as “soluções de uma justiça que se movia e não ao contrário, em que as pessoas iam aos tribunais”. “De facto, havia essa possibilidade de serem os tribunais a deslocarem-se aos locais, assim como uma panóplia de soluções que foram propostas com vários cenários”, confirma a investigadora do CES, recordando que, a 6 de Setembro de 2006, era apresentado o *Pacto da Justiça*, que consistiu num acordo, no quadro parlamentar, entre os dois principais partidos políticos (o PS e o PSD), os quais “acordaram uma reforma de algumas matérias, como o mapa judiciário e também a reforma penal”.

## **Pacto da Justiça agiliza reforma do mapa judiciário**

---

Tido, para alguns, “como uma aliança do poder político contra o corporativismo judicial”, este pacto deu azo à reforma do mapa judiciário, o qual entra em vigor no ano de 2008. “Foi também uma proposta nossa [do grupo de reflexão composto pela Direcção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), pelo Instituto de Gestão Financeira e Infra-estruturas da Justiça (IGFIJ), pelo Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça (ITIJ) e pela Direcção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), com a colaboração do Observatório Português de Justiça], na altura, que a reforma não entrasse em vigor [ao mesmo tempo]

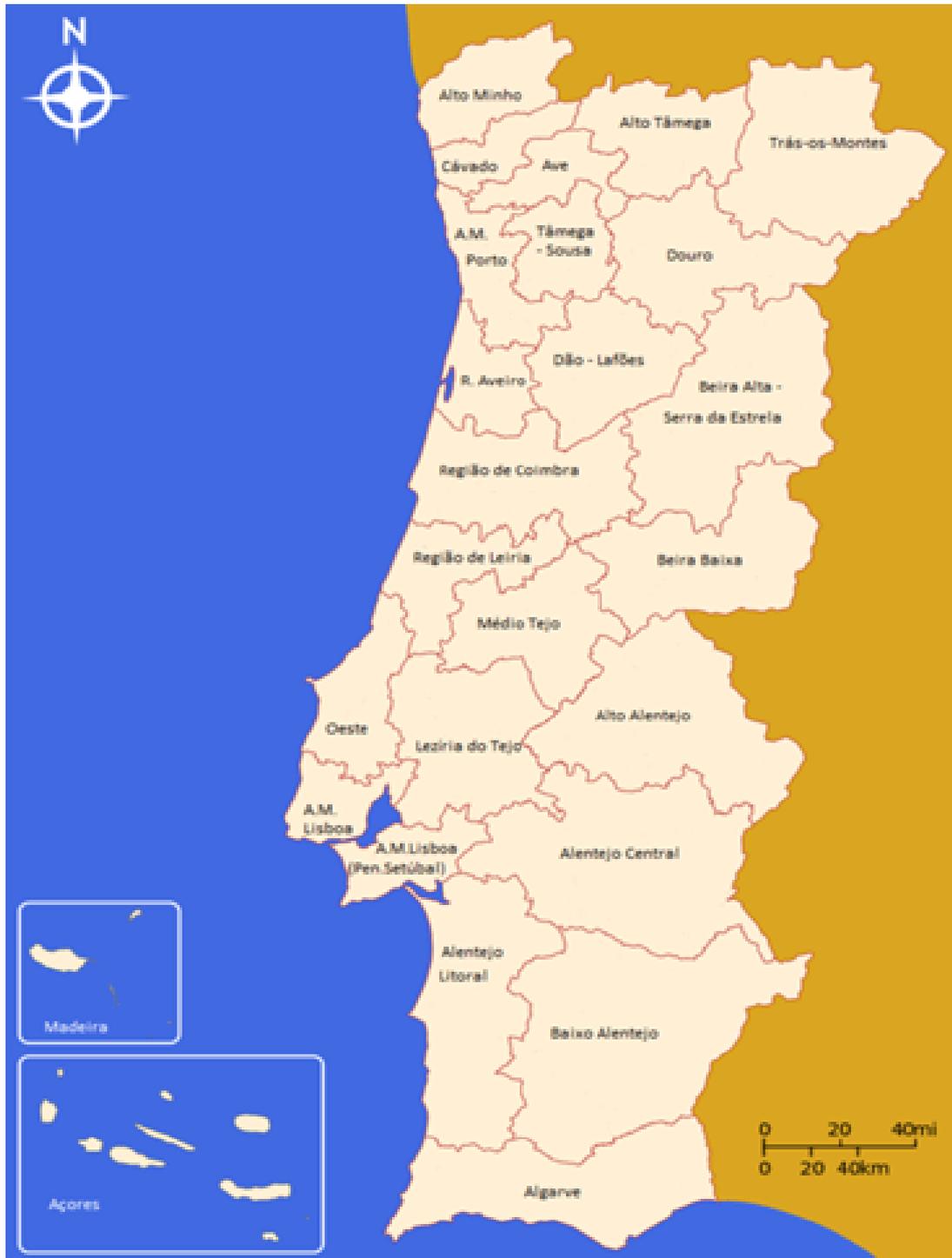
em todo o país, mas através de comarcas-piloto. E foram, então, criadas três comarcas-piloto”, realça a jurista, que também desenvolveu projectos de investigação em Macau, em Moçambique, em Angola e no espaço da União Europeia.

Refira-se que o novo mapa judiciário foi criado pela Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto – Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ) – apostando “na instalação de jurisdições especializadas a nível nacional, criando novos modelos de gestão e procedendo a uma reorganização profunda da estrutura dos tribunais”. Com efeito, nos termos da mesma lei, os novos modelos de gestão e de divisão territorial foram aplicados a três comarcas-piloto: Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa Noroeste.

Acrescente-se que foi igualmente aprovado o Decreto-Lei n.º 25/2009, de 26 de Janeiro, que procedeu à reorganização judiciária destas comarcas.

Entretanto, foi divulgado o relatório de avaliação *Impacto, no primeiro ano de execução em regime experimental, da Nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais nas novas comarcas do Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa Noroeste*, documento da responsabilidade do Gabinete de Estudos e Observatórios dos Tribunais da Associação Sindical dos Juizes Portugueses. Antes, em Março de 2010, e por solicitação da DGAJ, o OPJ tinha concluído o relatório sobre o novo mapa judiciário *A gestão nos tribunais – Um olhar sobre a experiência das comarcas piloto*.

Como é explicitado no texto introdutório do documento *Reforma do Mapa Judiciário – Relatório do Grupo de Reflexão*, em Janeiro de 2011, deu-se, “assim, início a uma primeira fase da reforma do mapa judiciário, concebida como uma fase preliminar, de preparação das infra-estruturas e dos instrumentos legislativos e regulamentares necessários à instalação das comarcas-piloto, a 14 de Abril de 2009, cuja base territorial eram as NUTS, enquanto “circunscrições territoriais que servem para agregar serviços”.



Na configuração mais recente (de 2013 e com aplicação desde 2015), Portugal está dividido em 25 sub-regiões ou NUTS III, as quais correspondem às entidades intermunicipais que o mapa assinala (*Imagem: Wikipédia*)

Na óptica de Conceição Gomes, “a reforma judiciária [que resultaria da Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto] tem, em traços gerais, duas grandes componentes”. “Uma é a circunscrição ou área em que determinado conjunto de tribunais tem jurisdição, que corresponde às anteriores comarcas; é a área territorial de abrangência. E, depois, dentro dessa circunscrição territorial, como se organizam os vários serviços”, elucida, adiantando que, nesse novo desenho judiciário, a circunscrição territorial de base, “em vez de ser a comarca que, no anterior regime, correspondia basicamente aos concelhos”, passaria a ser a NUTS. Segundo a Pordata, actualmente, os 308 municípios de Portugal agrupam-se em

25 NUTS III. Ou seja, destas 25 sub-regiões, 23 estão no continente e correspondem às entidades intermunicipais (de acordo com a Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro) e duas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

## Princípios que orientam o desenho judiciário

Os princípios orientadores do mencionado desenho judiciário consistiam em, sobretudo, aprofundar os objectivos estratégicos dessa reforma do mapa judiciário, assentando em três vectores principais: uma nova matriz territorial, mais alargada; uma acentuada especialização das jurisdições; e um novo modelo de gestão dos tribunais. Por conseguinte, os aludidos objectivos estratégicos exigiam que o alargamento fosse dimensionado de forma que se pudesse continuar a monitorizar a experiência das comarcas-piloto e das novas comarcas que seriam instaladas.



### NOVO MODELO DE GESTÃO

Assente em três órgãos:

- └ Presidente do Tribunal
- └ Administrador do Tribunal
- └ Conselho de Comarca



Outros princípios orientadores do anterior desenho judiciário apontavam para serviços de justiça multifacetados, atendendo à heterogeneidade do País; para o aprofundamento da capacidade gestonária ao nível do tribunal de comarca; para a formação na área da gestão; para a preparação do alargamento da reforma a novas comarcas, tendo em conta a criação de instrumentos de gestão prática da mudança; e também para a monitorização da experimentação.

Considerando os estudos de avaliação então realizados, os dirigentes dos relacionados serviços do Ministério da Justiça, em articulação com o Observatório Permanente da Justiça, sob coordenação do director-geral da DGAJ, o desembargador Pedro de Lima Gonçalves, foi apresentado um plano de acção para o alargamento do novo mapa judiciário em 2011, acompanhado do necessário cronograma.

2011	Grau de Risco	Observações	2012	2013	2014
MADERA	Médio	Funchal - Verificar distribuição das novas juízas pelos 3 espaços existentes, com vitória ao local. Aumento de 8 juízas e falta de espaço actual para o TFM	SOTAVENTO ALGARVIO	ALTO TÂMEGA	
ANGRA DO HEROÍSMO	Baixo		BAIXO ALENTEJO	AVE	
PONTA DELGADA	Baixo		ALTO ALENTEJO	BAIXO TÂMEGA-NORTE	
BARLAVENTO ALGARVIO	Baixo	Portimão - Verificar espaço (+ juízas - juízas auxiliares) Lagos - Obras PIDDAC compatíveis com calendário	DÃO LAFÕES	GRANDE PORTO-NORTE	
ALENTEJO CENTRAL	Elevado	Évora - Obras PIDDAC para nova sala de audiências ainda sem concurso lançado; verificar espaço (aumento do nº de juízas)	CÁVADO	BAIXO MONDEGO-INTERIOR	
BAIXO ALENTEJO	Baixo	Beja - verificar espaço (+ 2 juízas)			
BEIRA INTERIOR SUL	Médio	Castelo Branco - Obras PIDDAC previstas 2011/2012 mas nova comarca pode ser instalada antes; verificar espaço (+ 2 juízas)	MÉDIO DOURO	OESTE	
COVA DA BEIRA	Baixo		GRANDE PORTO-SUL	PENÍNSULA DE SETÚBAL	
SERRA DA ESTRELA	Baixo		BAIXO MONDEGO LITORAL	PORTO	
BEIRA INTERIOR NORTE	Baixo		PINHAL LITORAL		
TRÁS-OS-MONTES	Baixo		MÉDIO TEJO		
ALTO TRÁS-OS-MONTES	Baixo		LEZÍRIA DO TEJO		
MINHO-LIMA	Elevado	Viana do Castelo - Novas instalações do TFM só prontas em Nov/2011			
BAIXO TÂMEGA-SUL	Médio	Penafiel - Verificar espaço (+ 3 juízas)			
ENTRE DOURO E VOUGA	Médio	Santa Maria da Feira - Verificar espaço (+ 3 juízas - 6 juízas auxiliares)			
GRANDE LISBOA-OESTE	Média	Vila Franca de Xira - Falta de espaço actual mas redução do nº de juízas; Campus de Justiça previsto anteriormente			
GRANDE LISBOA-ESTE	Baixo	Oeiras - Obras PIDDAC de ampliação de espaço não colidem com mudança			
LISBOA	Baixo	Grande libertação de espaço (-30 juízas)			

Comarcas do novo mapa judiciário (datas de instalação previstas), com base no Relatório do Grupo de Reflexão Reforma do Mapa Judiciário, em Janeiro de 2011 (*Anexo 1, página 24*)

Conforme é registado no dito documento, publicado em Janeiro de 2011, os princípios básicos da reforma do mapa judiciário – que o aludido grupo de reflexão “integralmente assumiu como ponto de partida” – resumem-se “na especialização da oferta judiciária, no aumento da flexibilidade na gestão corrente dos recursos e no equilíbrio da distribuição dos serviços”.

Tendo em conta os diversos documentos produzidos quanto à análise das comarcas experimentais é notória, no mencionado relatório do dito grupo de reflexão, “a proposta de serem estabelecidas comarcas também no interior do território nacional”, concluindo-se que “o primeiro alargamento não poderia ser ainda muito ambicioso em número de novas comarcas, para se aprofundar o modelo estabelecido e ainda não suficientemente acompanhado”.

Acautelando essa intenção, o mesmo grupo de reflexão entendeu que “se justificava poder reunir um volume processual significativo, para permitir a obtenção de dados em número suficiente que permitisse obter elementos de estudo alargados e, eventualmente, extrapoláveis”.

“Acontece que, em 2011, o Governo cai. Entra um novo Governo e todo esse processo é parado. Não só é parado, como se reinicia uma nova discussão sobre a reforma do mapa judiciário!”, recorda a investigadora do CES.

## Paula Teixeira da Cruz faz “tábua rasa do que está para trás”

No Ministério da Justiça (MJ), então liderado pela advogada Paula Teixeira da Cruz, foi determinante a vontade política de autonomizar e de reforçar o poder judicial português, procurando introduzir-se a especialização dos tribunais e a criação de comissões de gestão

em todas as comarcas. É, assim, reiniciado o processo, “sem nenhuma entidade externa envolvida nisso”, comenta a jurista Conceição Gomes, confirmando que o anterior trabalho desenvolvido, no âmbito do MJ, foi rejeitado: “Faz-se tábua rasa do que está para trás!”



Como escreveu no artigo “Deve *reformular-se* a reforma do mapa judiciário?”, em 2015 (na 27.<sup>a</sup> edição da revista jurídica *Julgar*, da Associação Sindical dos Juizes Portugueses), o alargamento faseado da anterior reforma “foi também previsto no Memorando de Entendimento assinado entre o Estado português, o Banco Central Europeu, o Fundo Monetário Internacional e a Comissão Europeia [a denominada *Troika*], em Maio de 2011”. Porém, o Partido Social Democrata, liderado por Passos Coelho, negociou e estabeleceu um acordo de Governo, a 16 de Junho de 2011, com o CDS-Partido Popular, sob a tutela de Paulo Portas, pelo que o XIX Governo Constitucional tomou posse a 21 de Junho de 2011. Efectivamente, este Governo, “logo que entrou em funções, ignorando o consenso quanto à reforma em curso, o conhecimento e as recomendações produzidas, suspendeu, através do Decreto-Lei n.º 113-A/2011, de 19 de Novembro, o alargamento da reforma de 2008 e iniciou um novo processo com outro modelo de mapa e de organização judiciária”, salienta Conceição Gomes, insistindo que “a continuidade daquele modelo estava negociada com a *Troika*” e que foi “uma decisão da então ministra da Justiça”, Paula Teixeira da Cruz.

Em tom crítico, a coordenadora executiva do OPJ prossegue, no aludido artigo jurídico: “A reforma do mapa e da organização judiciária, apesar de todo o esforço colocado no seu desenvolvimento, não escapava, assim, à característica do processo reformista que tem dominado a política pública da justiça nas últimas décadas: desperdício da experiência e da ciência num movimento de *reforma atrás de reforma*.”

“A continuidade daquele modelo estava negociada com a *Troika*” e a aplicação deste foi “uma decisão da então ministra da Justiça”

Não obstante, em Janeiro de 2012, a Direcção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ) publica o *Ensaio para a reorganização da estrutura judiciária*. “Nessa altura, inicia-se o processo da reforma do novo mapa judiciário, que é feita dentro ou no quadro do Ministério da Justiça. E, aí, a circunscrição territorial deixa de ser com base nas NUTS, passando a ser os distritos... Os distritos nunca tinham sido circunscrição territorial. O distrito, administrativamente, neste momento, quase que é um referencial de base apenas para os tribunais. Porque, na verdade, ele já não é para um conjunto de serviços da administração pública”, reconhece a investigadora do CES.

### “A justiça ficou muito mais concentrada”

---

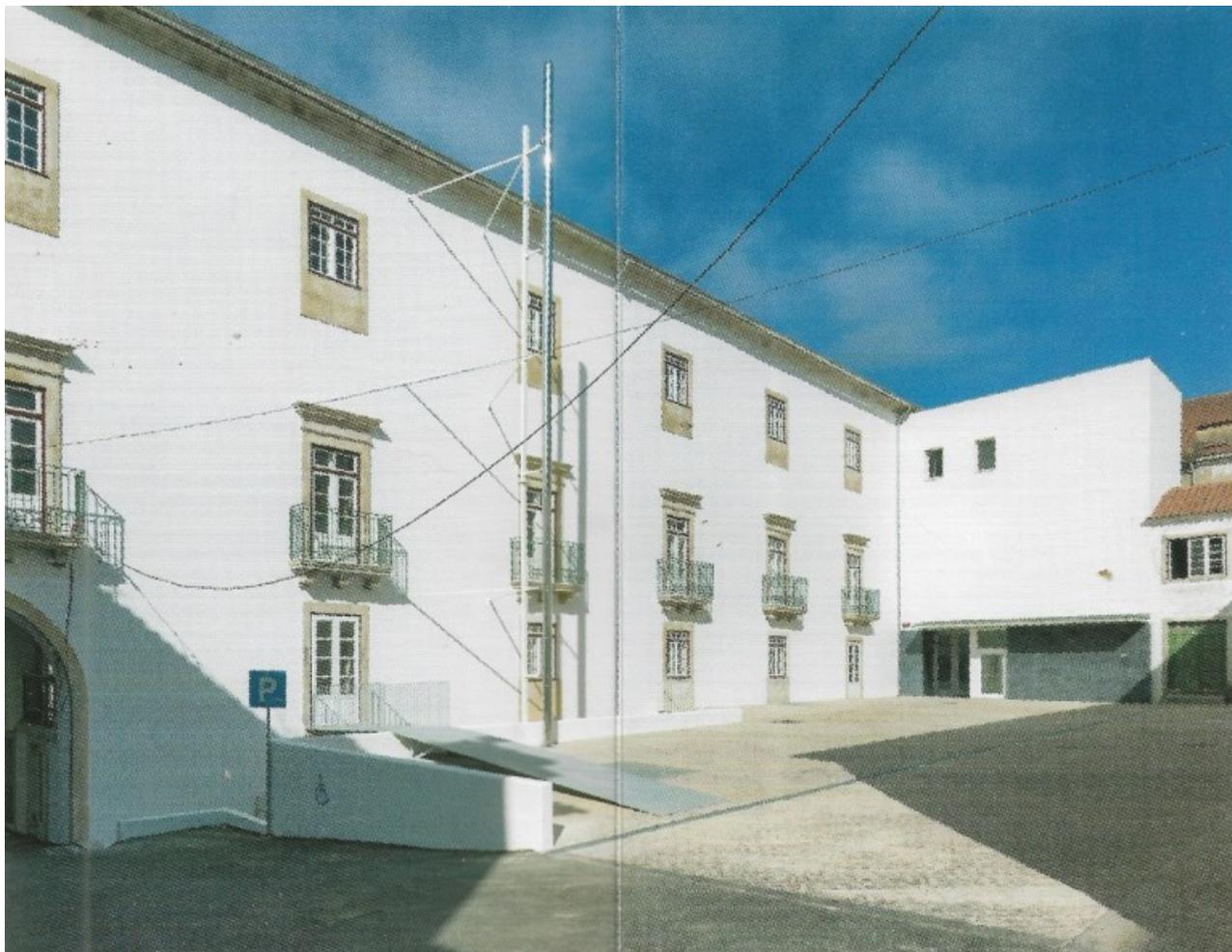
A propósito da “excessiva concentração da litigação”, a coordenadora executiva do OPJ diz que se verificava, “sobretudo, em zonas do Interior, onde se concentrou demasiado, sem válvulas de segurança ou, melhor, de proximidade”. “Havia, aqui, uma justiça de proximidade”, afirma a jurista, criticando: “Assim, houve um fecho de tribunais, quando no anterior modelo não se procurava fechar serviços, mas reorganizá-los de outra maneira”.

Simultaneamente ao encerramento de 20 antigas comarcas, “muitos outros tribunais perderam competências”, nota Conceição Gomes, admitindo que “a justiça ficou muito mais concentrada, muito mais longe... Ficou, geograficamente, mais longe dos cidadãos. E, em determinadas zonas do País, ficou mesmo muito distante”.

Por conseguinte, “trouxe problemas, além de todos os problemas organizacionais que acarretou na transferência de processos, a exemplo do bloqueio dos sistemas informáticos”. Na realidade, um mês depois do início da reforma do mapa judiciário, por causa do bloqueio do *Citius*, os tribunais ainda trabalhavam quase só com papéis e os atrasos nas decisões sobre processos de dívida, de litígios contratuais ou de insolvências estavam a provocar grande desgaste no sistema judicial e a deixar os cidadãos preocupados.

“Essa era uma das razões pelas quais as reformas teriam de entrar por fases”, argumenta Conceição Gomes, que fez parte do grupo de reflexão que fundamentou a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais. “Toda a gente sabia que não havia capacidade de resposta. No entanto, teimaram em fazer isso e, de facto, foi o descalabro durante meses”, lembra a jurista, discordando igualmente da metodologia utilizada no encerramento, em 2014, de 20 tribunais, “porque, de certa maneira, afastou os cidadãos da justiça”.

“Obviamente, temos de procurar uma racionalidade e uma eficiência de serviços. E, portanto, compreende-se – e nós também propúnhamos isso – que haja tribunais ou determinadas organizações que podem ser reconvertidas. Mas, no País, a gente não pode olhar para isto cegamente. Não é? Há determinado tipo de litigação que pode funcionar mais concentradamente, que não faz diferença nenhuma que o faça, porque mobiliza pouco os cidadãos, a exemplo das dívidas e das grandes liquidações das empresas”, particulariza a investigadora do CES.



Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra instalado no antigo Colégio da Graça  
(CES/Arménio Teixeira)

Com os meios de comunicação disponíveis e o reforço da informatização dos tribunais há determinada litigação que “pode ser concentrada”. “Não há problema nenhum!”, atenta Conceição Gomes, concordando que “houve correcções posteriores que foram feitas e que, na altura, não foram...”

“No caso da jurisdição comum, a que a reforma do mapa e da organização judiciária se dirige, o grupo de trabalho que avaliou a reforma de 2008 já tinha assinalado a fragilidade da plataforma *Citius*, quer considerando a sua desadequação funcional para a gestão dos fluxos processuais, quer a incapacidade demonstrada para a migração massiva de processos entre tribunais”, regista a este propósito a jurista, no citado artigo “Deve reformar-se a reforma do mapa judiciário?”, publicado em 2015 (na 27.<sup>a</sup> edição da revista jurídica *Julgar*), que então via necessidade de “ser criado um sistema

suficientemente robusto, capaz de sustentar toda a mudança da organização judiciária”. “A verdade é que, desde o primeiro dia da entrada em vigor da reforma, se comprovou que a plataforma não estava preparada para essa migração”, adianta a articulista.

Actualmente, a nossa entrevistada, além de acolher “a possibilidade de as pessoas serem ouvidas por videoconferência”, confirma que as insuficiências das várias plataformas informáticas de apoio aos tribunais comuns e administrativas (e também ao Ministério Público) “têm vindo a ser corrigidas”, evitando “todos esses constrangimentos”.

## **A necessidade de “um modelo de organização judiciária flexível”**

---

Nestas circunstâncias, existe “alguma litigação que poderá ser mais concentrada”. “Não há problema nenhum! Porque se compreende que, se há 100 ou 200 processos, não faz sentido termos todas as valências aí! O que tem de se encontrar é, sempre, soluções, sejam elas de que natureza for. E há, de facto, muitas soluções, nomeadamente a justiça deslocar-se, em vez de serem as pessoas a fazê-lo”, declara a coordenadora executiva do OPJ. “O que não se pode deixar é que sejam as pessoas destes territórios, que já estão a ser punidas, porque vivem em zonas de baixa densidade populacional”, insiste a investigadora do CES, que, em 2015 (num artigo publicado na revista *Julgar*), notava incumbir “assumir-se como orientação estratégica que o tipo de litigação e as necessidades diferenciadas dos territórios devem levar ao desenvolvimento e aplicação prática de um modelo de organização judiciária flexível, que permita combinar centralização com proximidade para o atendimento dos cidadãos e para o exercício de certos a[c]tos”.

“Algumas soluções de proximidade que a lei prevê são muito restritas quanto aos locais onde existem e quanto aos actos a praticar”

Na perspectiva da jurista, tal modelo “deve incorporar o conceito de *mobilidade da justiça*, que institucionalize a itinerância como dimensão fundamental do sistema de justiça no âmbito dos litígios que exigem mais proximidade geográfica e social”, criando, em conformidade, condições práticas efectivas para a sua concretização, “que não pode ser casuística, avulsa, deixada à maior ou menor pró-a[c]tividade dos órgãos de gestão de dada comarca”. Nesse sentido, a articulista chama a atenção para que não seja colocado em causa o princípio do acesso aos tribunais: “É que algumas soluções de proximidade que a lei prevê são muito restritas quanto aos locais onde existem e quanto aos a[c]tos a praticar e, quando se prevê a possibilidade de deslocação do tribunal, é uma solução casuística deixada à pró-a[c]tividade local e às condições logísticas”.

“O que não se pode fazer é isto que se fez! Concentrar-se tudo e, depois, achar-se normal que as pessoas tenham de pagar várias dezenas de euros, se quiserem deslocar-se de táxi, para irem ao tribunal, para serem testemunhas ou o que for”, critica a nossa entrevistada, a qual pensa que a actual reforma não deveria “ter abandonado a matriz da circunscrição territorial da reforma de 2008, até porque o reajustamento da maioria dos serviços públicos têm como referência a circunscrição das NUTS”; reparando ainda que “os custos inerentes à reposição daquela escala ou de outra são elevados e devem evitar-se”.

A respeito dos impactos do presente modelo de organização judiciária, esta investigadora do CES percebe-os, sobretudo, como “simbólicos”. “Naturalmente, é sempre importante a ideia da proximidade”, atendendo “aos impactos nos cidadãos, individualmente, e nas pequenas empresas”. “Não se dão impactos nas grandes empresas. Não é por aí! Porque, quando vão a tribunal, são representadas por advogados. E, se os seus funcionários forem aos tribunais, também não faz grande diferença”, refere, convicta de que os impactos se verificam, principalmente, “na vida dos cidadãos individuais e nas pequenas empresas”, em particular nas questões de família e menores, de trabalho e também criminais. Esta é uma “litigação que mobiliza os cidadãos individualmente”, mesmo sabendo que, “na área da família, os foram altamente concentrados”. Embora, “justamente, se perceba que o sejam, porque exigem especialização”, a coordenadora executiva do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, alega: “Teremos, ao mesmo tempo, de encontrar soluções que permitam que as pessoas não sejam punidas por viverem em territórios de baixa densidade.”

### **“Relevante é a dificuldade de acesso à justiça”**

---

No decurso da entrevista concedida ao *sinal*Aberto, Conceição Gomes voltou a salientar: “O que é mais relevante, aqui, é a dificuldade de acesso à justiça.” “Hoje, se virmos os indicadores da mobilização e da procura dos tribunais, o que é que vamos encontrar? Vamos encontrar, sobretudo, a litigação das empresas, das grandes empresas... E cada vez menos os cidadãos. Porquê? Porque a justiça é cara, sob o ponto de vista das taxas de justiça. E é também caro pagar a um advogado”, acentua a jurista.

“As taxas de justiça são caras, mesmo muito caras! Isso encareceu muito. E, obviamente, se essa justiça estiver geograficamente distante, ainda é mais cara, dissuadindo as pessoas de irem aos tribunais. E isto é que é, realmente, significativo”, reforça a investigadora do CES, co-autora (com Catarina Trincão, Fátima de Sousa, Jorge Almeida, Paula Fernando, Susana Batista e Teresa Fonseca, sob coordenação de Boaventura de Sousa Santos) do estudo que serviu de base à anterior reforma do mapa judiciário em Portugal. Com a investigação *A Geografia da Justiça – Para um novo mapa judiciário*, que decorreu entre 1 de Janeiro e 31 de Agosto de 2006, foram analisados “os tribunais no contexto das suas funções instrumentais, enquanto instâncias de resolução de conflitos, de controlo social e de criação de direito”.



“Hoje, se virmos os indicadores da mobilização e da procura dos tribunais, o que é que vamos encontrar?”, questiona a coordenadora executiva do OPJ

Nesse mesmo estudo do CES, foram também “propostos dois cenários para uma nova geografia da justiça em Portugal e um conjunto de inovações institucionais”, a exemplo do “tratamento organizacional tendencialmente diferenciado dos litígios de baixa e de alta densidade, da pequena e média criminalidade e da criminalidade mais grave”. É, efectivamente, dada “especial” atenção à “litigação de massa”, à “extensão a todo o país de uma justiça especializada para determinadas matérias” e à “endogeneização [ou interiorização de uma rede integrada de centros de justiça] de uma justiça itinerante, que institucionalize a mobilidade do sistema de justiça”, bem como à “criação de uma rede de serviços de justiça multifacetada mais ampla e com maior capacidade de articulação”.

Por isso, agora, Conceição Gomes reitera que “há direitos fundamentais dos cidadãos, na área da família, do trabalho e em várias áreas” que não são cumpridos. “Os tribunais ficam fora deles, estão fora desta mobilização, porque fica mais difícil aceder à justiça”, justifica, certa de que o encerramento, temporário, de 20 tribunais contrariou “completamente” as políticas de proximidade e de coesão territorial.

“Mas, isso não é só nos tribunais! Vê-se também noutras áreas”, manifesta a investigadora, denunciando que “as políticas públicas têm feito, no que diz respeito aos serviços, discriminação junto das pessoas [das zonas de baixa densidade], tratando-as como se fossem cidadãos de segunda ou de terceira”. “No fundo, tem sido feita discriminação relativamente a esses territórios”, conclui, explanando: “As pessoas que

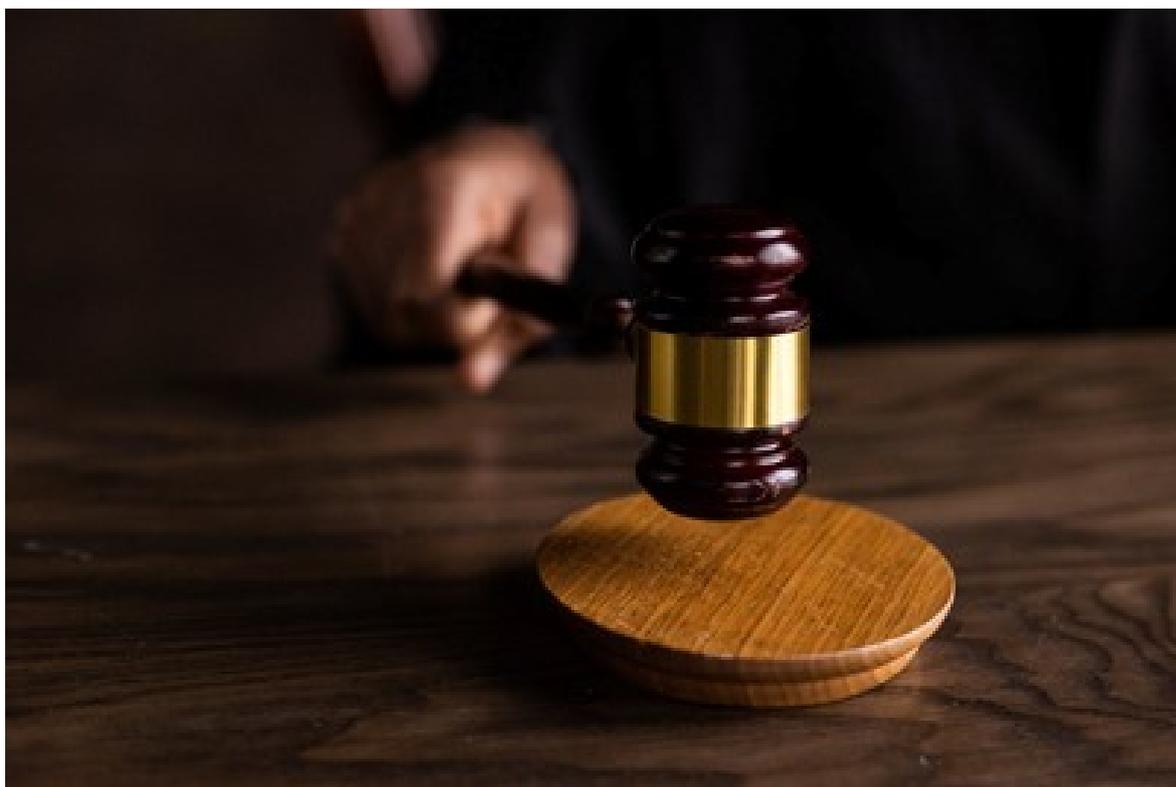
têm já menos – digamos assim – são tratadas de forma diferente, porque nascem em territórios de baixa densidade. Não só não temos, aqui, uma discriminação positiva, no sentido de reverter toda essa distância e essa tendência de desertificação, como não encontramos – a exemplo de outros países – justamente uma perspectiva de coesão.”

### **Políticas públicas “altamente perdedoras”**

---

Contundente na crítica, Conceição Gomes acusa que as políticas públicas têm sido “altamente perdedoras, no sentido da desertificação e da punição das pessoas desses territórios de baixa densidade”. E argumenta que “os tribunais têm, aqui, uma carga simbólica muito relevante, enquanto pólos agregadores”.

“A ideia da protecção e a ideia da justiça têm uma carga simbólica muito relevante”, sustenta novamente a investigadora, pensando que, embora “não tenha havido uma relação ou uma correlação entre o aumento da criminalidade e o encerramento dos tribunais há, de facto, um aumento da percepção da insegurança”. “E também é muito relevante as pessoas sentirem que estão abandonadas”, anota, interrogando: “O que representa no imaginário uma terra desertificada, que nem tribunal tem?”



*Ekaterina Bolo (Pexels)*

Com a reabertura dos tribunais encerrados, durante mais de dois anos, “foram-lhes devolvidas algumas competências”, bem como a outros que, mesmo sem terem fechado portas, “as tinham perdido”. “Porém, o problema não foi só o fecho!”, repara a coordenadora executiva do OPJ, acolhendo a ideia de que “houve, aqui, algum equilíbrio”. O que não a impede de julgar “as políticas de proximidade mais do que inoperantes”, dada a “ausência de estratégia de coesão e de proximidade”. “Inoperância era se nós, na minha perspectiva, tivéssemos uma estratégia e medidas políticas de estratégia – de proximidade – e não as aplicássemos. Aqui não, nem chega a haver!”, sustenta a jurista e investigadora.

“O que há é demagogia – e, de alguma maneira, ainda continua a haver – na minha leitura sobre a ideia de coesão territorial”, diz, porque “continuamos a ter um deserto no Interior”. “E isso é muito grave!”, acrescenta.

“A estratégia é que foi errada. Não houve precipitação nenhuma, aquilo foi pensado. Quis-se fazer assim. Quis-se concentrar, porque houve a ideia de poupança, nessa altura. Não sei se houve poupança ou não. Acho que isso nunca foi medido”, menciona Conceição Gomes, para quem a justiça subjacente ao mapa judiciário imposto em 2014 está “longe de compreender as condições e as necessidades das comunidades e as especificidades dos litígios”, como assinalou, no ano seguinte, no artigo que publicou na revista jurídica *Julgar*.

“Quando se definem políticas públicas, estas têm na sua base um diagnóstico ou não. Seja como for, tem sempre um diagnóstico. Neste caso, a questão é a de saber se o diagnóstico é credível cientificamente. Se é subjectivo, não serve, na nossa perspectiva, a cidadania nem serve a democracia. Não serve!”, contesta Conceição Gomes. “Mas, eu também acho que o aprofundamento da cidadania e da democracia não eram objectivos estratégicos nesta reforma. E, portanto, se não eram, não se equacionavam”, expõe a jurista, que se mostra optimista quanto a eventuais correcções no sistema judiciário. “Contudo, a melhoria deste sector e de outros também depende muito da forma como os cidadãos reagem e pressionam, a nível das políticas públicas”, reflecte, tendo em conta “um conjunto de factores que tornam a justiça socialmente mais próxima, em que a componente geográfica é importante, mas também outras componentes: a económica, o acesso, a linguagem, a forma como as pessoas são tratadas e a eficiência”.

“E esses são aspectos que a reforma não trouxe. Continuamos a ser ineficientes. Isto é, os cidadãos continuam a não ver os seus problemas resolvidos em tempo útil. Nós assistimos, de facto, a uma reforma, mas, do ponto de vista da relação entre os cidadãos e os tribunais – e, sobretudo, dos cidadãos individualmente – não houve melhorias significativas. Esse é que é o grande problema!”, destaca a nossa entrevistada, com a ideia – já expressa noutra ocasião – de que “uma reforma que afaste os cidadãos dos tribunais” tem “um grande potencial de aumentar as cifras negras do crime e a procura suprimida em muitas áreas de conflitualidade”.

.....

## **A SEGUIR:**

### **“Geografia administrativa caótica”**

*\* Ao longo das próximas semanas, no jornal sinalAberto, continuaremos a desenvolver o dossiê com o título genérico “Justiça: o que não se lê no mapa”, no âmbito das Bolsas de Investigação Jornalística 2020, atribuídas pela Fundação Calouste Gulbenkian.*

Siga-nos:

