



# OFICINA DO CES

**ces**

Centro de Estudos Sociais  
Laboratório Associado  
Faculdade de Economia  
Universidade de Coimbra

**JOÃO PAULO DIAS  
JORGE ALMEIDA**

**A INFLUÊNCIA DAS CONDIÇÕES ORGANIZATIVAS  
PARA A INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIAL  
EM PORTUGAL**

**Agosto de 2007  
Oficina nº 281**

**João Paulo Dias**

**Jorge Almeida**

**A influência das condições organizativas  
para a independência do poder judicial em Portugal**

**Oficina do CES n.º 281  
Agosto de 2007**

**João Paulo Dias** (jpdias@ces.uc.pt)

**Jorge Almeida** (jj@ces.uc.pt)

Centro de Estudos Sociais  
Universidade de Coimbra

## **A influência das condições organizativas para a independência do poder judicial em Portugal <sup>1</sup>**

**Resumo:** Sempre que se analisa a separação dos poderes estatais (legislativo, executivo e judicial) deve ser tida em consideração a natureza e a forma de organização subjacente a essas relações. Quer dizer que, como é comumente aceite, a independência de cada um dos poderes estatais depende das condições em que é exercido. Deste modo, sempre que se pretende estudar a independência do poder judicial, face aos poderes executivo e legislativo, há que compreender as condições internas e externas em que é desempenhada. Por condições internas, referimo-nos à organização do poder judicial, que permite um maior ou menor desempenho independente dos juízes e magistrados do Ministério Público. Por condições externas, referimo-nos à capacidade dos poderes executivo e legislativo de alterar a arquitectura do sistema judicial e as condições nas quais os actores judiciais desempenham as suas funções. Esta análise será feita tendo como pano de fundo a realidade portuguesa.

### **1. Introdução**

A maior visibilidade social dos tribunais, catapultou, nas duas últimas décadas, todos os seus actores internos para um novo patamar de importância. Este protagonismo mediático da justiça é um fenómeno que emergiu nos anos 80. Mesmo não sendo um protagonismo procurado, principalmente, pelos magistrados, a crescente importância dos tribunais torna incontornável a sua adaptação às novas exigências e às novas expectativas entretanto construídas no imaginário dos cidadãos. Deste modo, a erosão

---

<sup>1</sup> Este artigo destina-se a integrar um projecto de edição que procura efectuar um estudo comparado das condições de independência dos sistemas judiciais em vários países europeus. Este trabalho é coordenado por Leny de Groot-van Leeuwen e Wannes Rombouts.

dos modernos sistemas democráticos e do prestígio dos seus protagonistas tem vindo a transferir o ónus da defesa da legitimidade democrática destes para os tribunais, dado que estes os quais baseiam a sua legitimidade quer em mecanismos de recrutamento e formação, quer com o seu desempenho profissional, ainda que derivado de premissas constitucionais imparcialidade e independência.

Deste modo, o facto dos poderes executivo e legislativo privilegiarem estratégias eleitoralistas de curto prazo em detrimento de políticas coerentes de médio e longo prazo, dada a dependência de resultados eleitorais e a dificuldade de conceptualização de alternativas aos actuais modelos de governação, têm contribuído, entre outros motivos, para uma crescente perda de credibilidade dos actores políticos. No pólo oposto, a aparente estabilidade do poder judicial, baseada mais em princípios do que em pessoas, tem contribuído para consolidar uma credibilidade pública, fundamental para funcionar como poder fiscalizador dos restantes poderes estatais e, assim, reforçar a sua própria credibilidade no seio dos sistemas democráticos.

Não deixa de ser sintomático dos tempos turbulentos em que vivemos, neste início de século, o facto de passarem pelos tribunais as expectativas dos cidadãos em readquirir uma certa estabilidade social, laboral e económica. Isto é, os tribunais, que sempre foram das instituições que mais se opuseram à transformação social,<sup>2</sup> são hoje vistas com uma das últimas instituições capazes de adoptar uma postura progressista, no sentido de contrariar o apetite voraz da economia capitalista e de garantir os direitos de cidadania conquistados nos últimos séculos, mesmo contra a oposição dos tribunais de então (Santos *et al.*, 1996: 19). Mas, por outro lado, a simples defesa dos direitos de cidadania incorpora elementos conservadores se não for efectuada segundo novos princípios e, essencialmente, com uma renovada postura perante os novos poderes que se instalaram na organização das sociedades modernas.

A independência da justiça é, neste contexto, um princípio cada vez mais importante para garantir a efectivação dos direitos dos cidadãos.<sup>3</sup> E esta garantia

---

<sup>2</sup> Carlos Maria Cárcova refere que o direito tem sancionado formas de distribuição desigual de bens e de poder, formas estas que costumam aparecer *naturalizadas* no discurso social hegemónico (1998: 9).

<sup>3</sup> Consideramos independência num sentido lato, ou seja, os factores que interna ou externamente contribuem, por um lado, para que as decisões judiciais (sentença, decisão de investigar ou acusar um crime, etc.) sejam tomadas de forma condicionada e, por outro, para que o desempenho do sistema judicial esteja limitado em termos de recursos (humanos, financeiros ou materiais), impedindo o atingir dos resultados esperados.

depende, em muito, da sua capacidade para desempenhar as funções que legalmente lhe cometem. E a capacidade, por sua vez, depende bastante dos meios disponibilizados pelo poder executivo e das leis que devem aplicar, aprovadas pelo poder legislativo. Assim, a independência da justiça não depende apenas do poder judicial, *in se*, mas, também, e em larga medida, dos outros poderes estatais. Pelo menos, no que se pode antever das recentes evoluções verificadas na (re)organização dos poderes estatais modernos, esta é uma limitação que se manterá intocável.

O propósito deste artigo é, então, procurar discutir as condições subjacentes à existência de uma verdadeira independência da justiça. Esta independência pode ser analisada de forma externa, na relação com os outros poderes estatais, e de forma interna, ao introduzirmos as condições organizacionais existentes no interior do poder judicial que podem limitar ou potenciar uma justiça independente. Deste modo, e tendo o caso português como pano de fundo, procuraremos articular um conjunto de factores que influenciam o exercício da justiça de forma independente. Partimos da ideia que, apesar da constante afirmação pública e da sua consagração legal, podem existir fortes limitações físicas, materiais, humanas, financeiras, corporativas e legislativas que influenciem as condições necessárias à independência da justiça.

## **2. A independência da justiça: uma encruzilhada de tensões**

A evolução histórica do papel dos tribunais está intimamente associada à evolução do Estado, variando de país para país, seguindo uma dinâmica resultante, muitas das vezes, do impacto dos processos de globalização (sejam de alta ou de baixa intensidade) nas recentes reformas operadas no Estado (Santos, 1995, 1998a, 1999, 2000 e 2002). É visível e sintomático, das rápidas transformações verificadas na organização dos poderes estatais, o crescente protagonismo dos tribunais verificado nas últimas décadas, um pouco por toda a parte, corporizando os efeitos da globalização.<sup>4</sup>

Deste modo, ao assistirmos, actualmente, a um maior protagonismo do judiciário, constatamos que tal facto se deve, pelo menos nos países mais centrais, a um duplo

---

<sup>4</sup> Na perspectiva de Boaventura de Sousa Santos, não existe uma globalização mas vários processos de globalização, que abarcam, não só os fenómenos de índole económica, mas igualmente as dimensões sociais, políticas e culturais. A definição que propõe é a seguinte: “Globalização é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival” (1997: 14).

falhanço dos regimes democráticos na sua forma de Estado-Providência: por um lado, a existência de uma maior percepção, por parte da opinião pública, da falta de transparência do seu funcionamento; por outro, a perda de eficiência, de protecção social e da garantia dos direitos proporcionados pelo próprio Estado (Santos, 1996, 1999). Verificamos, neste processo, a transferência da legitimidade do Estado, por via dos poderes legislativo e executivo, para o poder judicial, o que só por si constitui um factor de polémica e atrito, não apenas na sociedade em geral, mas também entre os corpos profissionais dos vários poderes em conflito. Isto sobretudo quando os tribunais parecem querer assumir um papel progressista, de defesa dos direitos dos cidadãos, e de fiscalização da actuação dos actores estatais, apesar de terem sido das instituições mais conservadoras ao longo dos séculos, resistindo às mudanças e perpetuando rituais anacrónicos e elitistas<sup>5</sup>.

Nesta tensão entre os diversos poderes estatais surgem, normalmente, três questões principais associadas ao poder judicial (Santos *et al.*, 1996: 20 ss.): *legitimidade*, sempre que este interfere com os outros poderes; *capacidade*, para executarem as suas tarefas; e *independência*, sempre que o executivo ou o legislativo tentam interferir no judiciário. No entanto, não podemos descurar outros factores de análise do problema do protagonismo judicial, como sejam a posição que o país ocupa no sistema-mundo (Santos, 1995: 269), a cultura jurídica em que se integra (Santos, 1995; Blakenburg, 1999; Feest e Blakenburg, 1997) e o processo histórico atravessado na entrada da modernidade (Santos, 1995: 270), aos quais se pode juntar o nível de desenvolvimento económico e o grau de democratização do sistema político (Shapiro, 1981).

O poder judicial é, contudo, uma organização heterónoma, visto os seus recursos — estrutura organizativa, jurisdição e limites de acção — serem estabelecidos pelo legislativo ou pelo executivo (Ruivo, 1986). Assim, qualquer reforma do aparelho judicial transforma-se, de imediato, numa questão política de primordial importância. Porque na medida em que o actual protagonismo judicial se deva, em parte, a uma judicialização da política, este fenómeno acarretará, por ricochete, uma politização da justiça (Apostolova, 1998).

A independência dos tribunais suscita, em consequência, tensões cada vez mais intensas.

---

<sup>5</sup> Sobre os rituais judiciários ver, p.e., os trabalhos de Brigham (1987) e Garapon (1999).

A luta pela independência do sistema e do poder judicial é sempre, apesar das variações infinitas, uma luta precária na medida em que ocorre no contexto de algumas dependências robustas do sistema judicial em relação ao Executivo e ao Legislativo. Trata-se de uma luta com meios limitados contra outros poderes quase sempre hostis por uma independência que nunca é completa. [...] A luta pela independência depende do desempenho efectivo dos tribunais. (Santos *et al.*, 1996: 40)

Ao assistir-se, em países como Portugal, a uma retracção do Estado-Providência (ainda que no nosso caso esta retracção se verifique antes de termos atingido os níveis de protecção social de outros países), dadas as dificuldades orçamentais constantes, verificamos, concomitantemente, uma apetência para a remodelação do poder judicial, de modo a garantir que um crescimento das tensões sociais não seja acompanhado por um aumento dos conflitos judicializados provocados pela crescente desintegração e desregulamentação social<sup>6</sup>. Aparentemente, os tribunais asseguram, assim, uma função de despolitização dos conflitos sociais. No entanto, verifica-se antes uma politização da justiça que levará, mais tarde, à judicialização da política.<sup>7</sup>

Deste modo, a justiça, segundo Pedro Bacelar de Vasconcelos (1998: 79), “converte-se em parâmetro de avaliação do desempenho dos órgãos de soberania, critério de ponderação dos resultados alcançados e, por fim, em condição essencial da legitimação substantiva do próprio Estado de Direito”, além de funcionar como o último patamar de recurso e de esperança dos cidadãos, não só na resolução dos conflitos mas, também, na fiscalização dos outros poderes estatais e na defesa e promoção dos novos direitos de terceira geração, como sejam, os direitos de cidadania, os direitos à qualidade de vida e ao ambiente, os direitos dos consumidores, os direitos das minorias étnicas ou sexuais, etc. “A atenção crítica a que estão actualmente sujeitos é o resultado do novo papel conferido aos tribunais como instrumentos fundamentais para uma boa governação e para um desenvolvimento baseado no Direito” (cf. Santos, 1999: 51).

Perante esta evolução, o poder judicial encontra-se numa espécie de encruzilhada, da qual dificilmente consegue sair: a sua independência relativamente aos restantes órgãos de soberania de pouco vale se não tiver os meios humanos e materiais

---

<sup>6</sup> A desregulamentação a que temos vindo a assistir, seja nas relações laborais ou económicas, pode ser vista na perspectiva de uma nova forma de regulamentação, tendo por base premissas diferentes das anteriores. Ver a este respeito Santos (1998b).

<sup>7</sup> Uma forma crescentemente apoiada e implementada pelos Estados respeita aos mecanismos alternativos de resolução de conflitos, nas mais diversificadas áreas, que vão desde os conflitos de família aos litígios laborais, passando pelos direitos dos consumidores ou mesmo na esfera da reparação das vítimas de ofensas (Pedroso, Trincão e Dias: 2003). Esta é, actualmente, uma das tónicas reformistas que o Estado português tem vindo a desenvolver, com o alargamento dos Julgados de Paz e, mais recentemente, com a introdução da mediação laboral, que se juntam aos Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo.

indispensáveis ao exercício das suas funções, e estando esses meios necessários dependentes dos outros órgãos de poder, o seu raio de acção está à partida limitado. Por outro lado, é a própria estrutura do ordenamento jurídico que estabelece os limites dentro dos quais o poder judicial se pode mover, e sendo esta “um corpo sistematizado de normas, pressupõe, para a sua aplicação, um tipo específico de corpo judicial cujas unidades só podem variar dentro dos limites de uma certa flexibilidade” (Ruivo, 1986: 129). Mas, para além disso, o poder judicial depara-se ainda com um outro paradoxo, sintetizado nas palavras de Boaventura de Sousa Santos:

[O] sistema judicial ganha visibilidade social e política por ser, simultaneamente, parte da solução e parte do problema da aplicação do Estado de direito. Quando é visto como parte da solução, a atenção dirige-se para o poder judicial e o activismo judicial<sup>8</sup>; quando é visto como parte do problema, a atenção desloca-se para a crise da justiça e a necessidade de efectuar reformas judiciais. (Santos, 1999: 51)

### **3. O Poder Judicial: as funções e as condições para a independência**

Os tribunais vêm desempenhando nas sociedades contemporâneas vários tipos de funções consideradas importantes para a sua legitimidade e independência, bem como para a reconfiguração do papel que desempenham no seio dos poderes estatais. Este papel tem configurações diferentes consoante os países e as épocas em que se situam. O papel desempenhado pelo poder judicial durante o Estado Novo em Portugal é bastante diferente daquele que se verifica actualmente, embora se possam observar bastantes linhas de continuidade. Contudo, as linhas de ruptura contribuíram decisivamente para a afirmação de um protagonismo que jamais se tinha atingido em épocas anteriores (Dias, 2004).

Entre as várias funções que os tribunais desempenham, para além da resolução dos litígios, Santos *et al.* (1996: 51 ss.) destacam três: as funções instrumentais; as funções políticas; e as funções simbólicas. Segundo estes autores, estas funções são diferenciadas:

[As] funções instrumentais são as que são especificamente atribuídas a um dado campo de actuação social e que se dizem cumpridas quando o referido campo opera eficazmente dentro dos seus limites funcionais. As funções políticas são aquelas através das quais os campos sectoriais de actuação social contribuem para a manutenção do sistema político. Finalmente, as funções

---

<sup>8</sup> Activismo judicial é aqui empregue no sentido de uma justiça proactiva, isto é, que tome a iniciativa, em contraponto com uma justiça meramente reactiva, que é a que tem predominado (do inglês *judicial activism*). Segundo Garapon (1998: 54), o *activismo* existe quando, entre várias soluções possíveis, o magistrado escolhe a que permite introduzir alguma mudança social ou, pelo contrário, de a travar, caso opte por uma via mais conservadora. Refere, ainda, que o contrário de *judicial activism* é *judicial self restraint*, que se limita a aplicar a lei, sem procurar outras vias alternativas.

simbólicas são o conjunto das orientações sociais com que os diferentes campos de actuação social contribuem para a manutenção ou destruição do sistema social no seu conjunto. (1996: 51-52)

No âmbito das funções instrumentais encontram-se a resolução de litígios, o controlo social, a administração e a criação de direito. O desempenho destas funções instrumentais não pode ser visto separadamente das restantes funções, visto que estas dependem em muito da capacidade de concretização das primeiras.

As funções políticas decorrem, não só do exercício das funções instrumentais, que atribuem aos tribunais a função, também ela política, de controlo social, mas também do facto dos tribunais serem um dos órgãos de soberania. Também a mobilização dos tribunais pelos cidadãos, em várias áreas do direito (laboral, administrativo, etc.), se traduz no exercício dos direitos de cidadania e, por conseguinte, de participação política. Neste campo centram-se problemas como o acesso à justiça e aos tribunais, a morosidade processual e os custos da justiça, questões cada vez mais importantes em função da (in)capacidade de resposta dos tribunais aos “falhanços” dos poderes políticos na resolução dos problemas sociais. Ainda no âmbito das funções políticas, os tribunais contribuem para a legitimação dos próprios poderes políticos, isto é, a independência da justiça constitui, nos nossos dias, um dos pilares fundamentais para a legitimação do sistema político no seu todo, essencial para garantir a efectividade dos direitos conferidos pelos poderes políticos.

Por último, as funções simbólicas, limitadas pelo facto de apenas se poderem desenvolver se as anteriores forem cumpridas. Estas funções são mais abrangentes que as anteriores, visto englobarem todo o sistema social. “Os sistemas sociais assentam em práticas de socialização que fixam valores e orientações a valores distribuindo uns e outras pelos diferentes espaços estruturais de relações sociais (família, produção, mercado, comunidade, cidadania e mundo) segundo as especificidades destes, elas próprias fixadas por critérios de especialização funcional socialmente dominantes” (Santos *et al*, 1996: 55).<sup>9</sup> A concretização das funções simbólicas inserem-se, quer nas funções instrumentais, quer nas políticas, pois o desempenho destas últimas alimenta e fortalece as primeiras, mesmo que nem sempre actuem conforme as expectativas.

---

<sup>9</sup> Sobre a especificidade dos espaços estruturais e das suas características cf. Santos, 1995 (403-455) e 2000 (243-303).

Cunha Rodrigues (1999: 56-57) considera que a função simbólica exerceu, durante longo tempo, um papel imprescindível para a afirmação e credibilização dos tribunais. No entanto, a sua evolução foi num sentido ambíguo, pois, ao mesmo tempo que se dissemina a ideia que todos os bens, como a justiça, estão ao alcance de todos os cidadãos, maior é a frustração pela não concretização dessas expectativas, em função da limitações conhecidas de todos nós.

Ao mito do “direito em abundância” juntou-se o da “justiça em abundância”. [...] Os tribunais não têm capacidade para gerir um volume de solicitações tão significativo e diversificado como o que lhes é actualmente dirigido, sobretudo se mantiverem regras de organização e funcionamento oriundas de épocas de reduzida expressão de comércio jurídico ou calibradas para uma fenomenologia delinquencial de índole acentuadamente rural. (Rodrigues, 1999: 58)

E esta crescente mediatização da justiça, que veio abalar os alicerces do seu poder simbólico, interliga-se, na maioria das vezes, com as questões de independência dos tribunais e dos seus corpos profissionais. Contudo, sempre que se fala de independência, há que distinguir entre “a independência externa, que consiste na liberdade de que usufrui globalmente a magistratura relativamente a outros órgãos políticos, da independência interna, que está à disposição dos seus membros no interior da corporação” (Garapon, 1998: 59). Esta independência é muito mais sensível sempre que se fala de justiça criminal, mantendo-se as outras áreas de intervenção da administração da justiça bastante discretas. Apesar de este ser ainda a situação preponderante, não podemos deixar de referir a crescente importância que outras áreas da justiça têm vindo a receber, visto lidarem com diferentes tipos de interesses, todos eles mediatizados. A protecção das crianças e menores, pelo evidente lado humano que encerra, e os conflitos administrativos relacionados com o urbanismo e com vultuosos interesses económicos ligados a actuações da administração pública, são exemplos de áreas da justiça que determinaram, nos últimos anos, processos de reformas com alguma profundidade em Portugal.

Apesar de a independência externa estar assegurada, nos países mais avançados, pelas leis fundamentais e demais legislação em vigor, a sua concretização está sempre dependente das condições necessárias para o seu exercício realmente efectivo. Os recursos disponibilizados à justiça, o enquadramento legislativo, o modelo de organização judiciária são alguns dos factores que tornam uma efectiva independência externa da justiça um assunto multidimensional e não linear, como veremos mais à frente.

A independência interna, por seu lado, é sem dúvida mais complexa, indo para além das leis em vigor, em função de mecanismos informais que tornam a sua efectividade muito mais complexa e ambígua. Assim, como veremos à frente, através da referência ao papel dos Conselhos Superiores de Magistratura e do Ministério Público, nem sempre o estipulado na lei é cumprido, visto que outros factores intervêm na sua aplicação, contribuindo algumas vezes para que a independência interna se transforme em formas de cumplicidade e de hierarquização informal das práticas e dos comportamentos (Dias, 2001 e 2004).

Este enquadramento leva-nos a discutir a importância de determinados conceitos para a formulação do poder judicial e, em particular, para a compreensão da posição dos magistrados<sup>10</sup> face às suas responsabilidades enquanto elementos de órgãos de soberania e, por conseguinte, dotados de uma acrescida responsabilidade ética e moral (Volcansek, 1996). Isto, tanto mais quando os magistrados são os únicos titulares de órgãos estatais não democraticamente eleitos para as suas funções<sup>11</sup>, ficando a sua legitimidade confinada a outras formas: recrutamento, formação, promoção, eleição interna, nomeação, avaliação e fiscalização. Deste modo, conceitos como independência, autonomia, neutralidade, transparência, legitimidade, competência, pluralismo ou responsabilidade são essenciais à discussão em torno das reformas efectuadas ou a efectuar-se. Além disso, o desempenho dos magistrados é fundamental para a manutenção e reforço destas funções, contribuindo não só para a melhoria da eficácia da justiça, mas também para uma maior intervenção pública e política capaz de catapultar o papel simbólico dos tribunais para um patamar demasiado importante para ser ignorado ou minimizado, como aconteceu tantas vezes no passado.

#### **4. À procura de reformas na justiça: entre os meios, as inovações e as resistências**

A tendência para efectuar reformas judiciais oscila, frequentemente, entre duas grandes linhas, quase sempre antagónicas, em vez de complementares, com predomínio para a

---

<sup>10</sup> A referência à independência dos magistrados é, neste texto, dirigida aos juizes e magistrados do Ministério Público. Ainda que sendo funções separadas, com funções diferenciadas, gozam de um estatuto profissional paralelo. Os magistrados do Ministério Público são detentores de uma autonomia funcional, dado que são uma magistratura hierarquizada em função das competências que exercem. No contexto em que consideramos “independência”, este conceito aplica-se de igual modo às duas magistraturas.

<sup>11</sup> Zaffaroni (1996) refere que existem duas funções em qualquer Estado democrático: as puramente políticas e as que exigem capacidade técnica especializada. A função judiciária pertence à segunda.

primeira (Santos, 1982): a *perspectiva de curto e médio prazo* e a *perspectiva de longo prazo*. Como veremos, o caso português integra-se perfeitamente neste dualismo.

Perante a incapacidade de resposta dos sistemas judiciais à crescente e cada vez mais complexa demanda, Boaventura de Sousa Santos explana estas tendências de forma bastante clara (1982). Numa *perspectiva de curto e médio prazo*, temos os magistrados e suas associações e os advogados defendendo “que a solução reside no aumento quantitativo dos recursos disponíveis para o exercício das funções judiciais (mais tribunais, mais juízes, mais funcionários). [...] Porém, esta solução revela-se cada vez mais inviável em face da crescente crise financeira do Estado para alargar o orçamento da administração da justiça, já de si vultuoso” (1982: 10). Os magistrados e os advogados defendem o aumento dos vários recursos humanos e materiais com a excepção dos próprios, isto é, consideram, cada um por seu lado, que não é necessário aumentar o número de magistrados ou de advogados, mas sim efectuar uma boa gestão dos já existentes, tentando manter a respectiva classe num número reduzido, de forma a manter algum prestígio. Temos ainda, numa outra vertente desta perspectiva, os cientistas sociais e administradores ligados ao sistema judicial, defendendo que “a solução reside numa melhor gestão dos recursos existentes, o que, em geral, envolverá alterações na divisão do trabalho judicial, a delegação descendente do trabalho administrativo ou de rotina e a promulgação de regras que tornem o processo judicial mais expedito” (1982: 10). Mas, como afirma Santos Pastor (cf. 1993: 23), “desgraçadamente, as políticas de justiça, como conjunto de intervenções públicas na organização e funcionamento de uma série de instituições ou no comportamento das pessoas que trabalham na administração da justiça, e as opiniões sobre os problemas da administração da justiça, têm sido tradicionalmente pouco fundamentadas, tanto teórica como empiricamente”. Estas duas vertentes da perspectiva de curto e médio prazo sofrem resistências dos magistrados, com o objectivo de não perderem o controlo da actividade judicial, e sofrem resistências passivas das rotinas estabelecidas e dos interesses instalados.

Quanto à *perspectiva de longo prazo*, Boaventura de Sousa Santos concebe duas medidas que implicam mudanças mais radicais, propiciando uma alteração qualitativa no funcionamento dos sistemas judiciais. Em primeiro lugar,

[...] propõe transformações profundas na concepção e gestão do sistema judicial, apetrechando-o com múltiplas e sofisticadas inovações técnicas que vão da automatização dos ficheiros e arquivos

e do processamento automático dos dados ao uso generalizado da tecnologia do vídeo, às técnicas de planeamento e previsão de longo prazo e à elaboração de módulos e de cadeias de decisão que tornem possível a rotinização. [...] Para além destas inovações técnicas, já de si ambiciosas, estas reformas envolvem a criação de uma série de perfis profissionais novos e formas novas de centralização e unificação dos processos judiciais [...] que produzirão alterações profundas na organização do trabalho da justiça e, mais ainda, no sistema de autoridade e de hierarquia que o tem norteado. (1982: 10-11)

Numa segunda vertente, a opção por esta postura caracteriza-se pela elaboração de alternativas ao modelo centralizado, foral e profissionalizado que tem dominado a administração da justiça. Estas alternativas têm recebido várias designações, ao longo das últimas décadas, como por exemplo “informalização da justiça”, “desjudicialização”, “deslegalização”, “justiça comunitária”, “resolução alternativa de litígios”, entre outras (Santos, 1982; Pedroso, Trincão e Dias, 2003). Estas técnicas, hoje implementadas com grande *vigor político* e através de modalidades muito diferenciadas, consistem, em geral, na criação de processos, instâncias e instituições relativamente descentralizadas, informais e desprofissionalizadas. Estas têm como objectivo funcionarem como alternativa, substituição ou complementaridade, em determinadas áreas da administração tradicional da justiça, e procuram tornar, em regra, a resolução dos conflitos mais rápida, mais barata e mais acessível, ainda que igualmente defensora dos direitos e da legalidade.<sup>12</sup>

Embora fosse possível articular estas duas perspectivas de reforma judicial, normalmente a diversidade de interesses tem impedido o seu avanço, deixando apenas implementar parte das soluções, que resolvem parte dos problemas, mas podem gerar novas dificuldades, porque não foram planeados numa perspectiva global do sistema judicial. Observa-se, na última década, a um discurso, em Portugal mas também noutros países, de redução da opção por medidas de curto e médio prazo, optando-se pelas de longo prazo. Contudo, a implementação dos chamados mecanismos alternativos de resolução de conflitos tem sido demasiado lenta e inconsequente, dado o limitado investimento que lhe tem sido concedido. Emerge, em alternativa, face aos poucos recursos financeiros que são atribuídos à área da justiça, uma via legalista de redução do volume processual que impende sobre os tribunais, ao procurar, de forma legal-administrativa, retirar parte dos conflitos que mais contribuem para o entupimento

---

<sup>12</sup> Toda esta temática da construção de uma justiça mais cidadã e complexa, através dos vários tipos de opções que se podem tomar, em termos de reformas, podem ser aprofundadas, quer em termos conceptuais quer na diversidade de respostas, em Pedroso, Trincão e Dias (2003).

dos tribunais (ex: a subida dos montantes mínimos para se poder judicializar uma dívida ou o aumento do valor das custas judiciais).

As resistências face à introdução de reformas no sector da justiça podem assumir, pelo menos, três posturas (Koerner, 1999: 13 e ss.): 1) a *corporativo-conservadora*; 2) a do *judiciário democrático*; 3) e a do *judiciário mínimo*. A primeira postura predomina nos órgãos de cúpula do sistema judicial, bem como quanto a outros actores judiciais, que classificam a crise da justiça como consequência da insuficiência de meios e de problemas internos de funcionamento (corresponde à perspectiva de curto e médio prazo). A segunda postura questiona o próprio modelo de justiça, na qual o juiz age como funcionário, aplicando de forma neutral a lei, contribuindo para a reprodução das injustiças do sistema, apoiada por alguns magistrados, juristas e investigadores (procura fazer a transição da primeira para a segunda perspectiva). Por último, a terceira vertente, que é igualmente a mais problemática porque se integra num projecto mais vasto de reformulação do Estado, segundo as teorias neoliberais, tem como principal objectivo a adaptação dos sistemas judiciais às condições de globalização, reduzindo os custos e o tempo dos litígios judiciais para favorecer apenas o crescimento económico.

Qualquer que seja a opção a tomar, bem como as resistências existentes à implementação de reformas na justiça, as escolhas que, nos tempos recentes, os Governos são obrigados a construir procuram atingir um equilíbrio entre as três dimensões que Zuckerman considera imprescindíveis: a justeza da decisão, os custos da justiça e o tempo em que é feita justiça (1999). A estes factores, acresce o facto da justiça ser um serviço público e, como tal, sujeito a restrições orçamentais, o que torna a sua qualidade (in)directamente dependente dos recursos financeiros disponíveis, situação que exige a construção de soluções de compromisso entre as três dimensões referidas e as efectivas necessidades da comunidade e do mercado.

## **5. Independência, controlo interno e mecanismos de auto-regulação: o papel dos Conselhos Superiores em Portugal**

“O que decisivamente transfere da reflexão filosófica ou sociológica para o mundo ‘prático’ do direito a questão dos limites do poder judicial – daquilo que podemos continuar a exigir-lhe sem que irremediavelmente se comprometa a sua identidade ou

subsistência – é a necessidade de um controlo efectivo, o que significa [...] a sujeição a controlos externos” (Vasconcelos, 1996: 201-202).

A actual importância que atingiu o problema da fiscalização e do controlo dos magistrados relaciona-se, igualmente, com a época em que nos encontramos. Não podemos deixar de contextualizar estas acções com a crescente importância atribuída, nos nossos dias, à realização pessoal baseada no desempenho profissional. Deste modo, é compreensível que os magistrados considerem que, tal como Garapon, “a instituição torna-se frustrante, a margem de iniciativa é quase nula, as oportunidades de valorização profissional quase inexistentes, e a inovação jurídica torna-se, em resumo, bastante rara” (1998: 63). Por conseguinte, é por forma a contrariar esta situação que o sistema de avaliação do desempenho profissional e de progressão na carreira adquire uma verdadeira importância, não se relacionando apenas com os magistrados, mas com a motivação que possam incutir na prestação dos serviços de justiça à sociedade.

Um outro vector importante para compreender a polémica à volta do corporativismo e de formas de controlo do desempenho e exercício da acção disciplinar dos magistrados é a crescente visibilidade que os tribunais adquiriram nas últimas décadas, que vieram, finalmente, expor os comportamentos dos seus profissionais nos meios de comunicação. “Durante muito tempo, a justiça conseguiu manter a sua autoridade à custa de um distanciamento e legitimação que escapavam ao controlo dos cidadãos. Foi diferente quando o processo e o julgamento ingressaram no mundo dos eventos que produzem estados de opinião. É, por esta via, que a justiça passou a ocupar lugar nas representações sociais” (Rodrigues, 1999: 59). Como é evidente, a maior exposição dos tribunais e dos magistrados permitiu introduzir elementos de controlo externo, mas manteve afastados, do olhos dos cidadãos, os mecanismos de controlo interno, que continuam a pautar-se, no geral, de forma confessional e informal.

De facto, o exercício da acção judicial tem evoluído historicamente através da introdução de novos mecanismos que, além de promoverem os direitos e garantias das partes envolvidas, possibilitam que haja um controlo externo e permanente das acções protagonizadas pelos magistrados, uma exposição pública potenciada pelos meios de comunicação (Vasconcelos, 1996: 196-197). No entanto, estas alterações não eliminam todas as disfuncionalidades existentes ao nível da avaliação do desempenho profissional e do exercício da acção disciplinar, vectores que proporcionam o aparecimento de

práticas corporativas e de formas de controlo interno, sedimentadas historicamente pelo isolacionismo a que foram votados os tribunais durante décadas.

A forma como se efectua o controlo dos magistrados tem gerado polémicas apaixonantes e prolongadas. A alteração das composições dos órgãos fiscalizadores ou das leis que os regulamentam geram, quase sempre, conflitos entre os diversos poderes estatais. As acusações entre os vários actores políticos e judiciais cruzam-se a um ritmo alucinante, como verificámos aquando da última alteração à composição do Conselho Superior da Magistratura<sup>13</sup>. Em causa está, alegam os magistrados, a independência da justiça e dos tribunais. No campo oposto, os políticos replicam com a necessidade de haver uma verdadeira fiscalização dos desempenhos profissionais de modo a assegurar uma justiça aplicada por profissionais competentes e isentos. No fundo, como refere Afonso (1995: 144), “motivo de polémicas e debates, pólo de interesses de políticos, de juízes e de jornalistas, [o CSM] tem sido transportado para o centro de uma disputa mais vasta e que se reconduz ao controlo do poder judicial”, num reconhecimento implícito da verdadeira importância destes órgãos.

O Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público<sup>14</sup> são considerados órgãos de gestão e de disciplina dos magistrados judiciais e do Ministério Público e, como tal, possuem alguns poderes de auto-regulação, enquadrados nos respectivos estatutos e leis orgânicas (incluindo a Constituição da República Portuguesa)<sup>15</sup>. Contudo, os poderes de auto-regulação de que dispõem permitem-lhes uma margem de manobra relativamente ampla no que respeita a estes assuntos. Vejamos, então, como se podem inserir os Conselhos Superiores, em termos conceptuais, no âmbito da auto-regulação profissional, que, por sua vez, permite gerar um duplo sistema de controlo interno: um baseado nas premissas legais relativos às competências dos Conselhos Superiores; outra, decorrente da anterior, que origina

---

<sup>13</sup> O Conselho Superior da Magistratura (CSM) é composto por 17 membros. O Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, por inerência, preside ao CSM. Os restantes membros são: 7 juízes, eleitos entre os seus pares, de acordo com as categorias; 7 juristas designados pelo Parlamento; e 2 membros (normalmente juristas) designados pelo Presidente da República.

<sup>14</sup> O Conselho Superior do Ministério Público é composto por 19 membros. O Procurador-Geral da República preside por inerência este órgão. Os restantes membros são: 4 Procuradores Gerais Distritais; 7 magistrados do Ministério Público, eleitos entre os seus pares, de acordo com as categorias; 5 juristas designados pelo Parlamento; e dois juristas designados pelo Ministro da Justiça.

<sup>15</sup> Existem, ainda, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e o Conselho dos Oficiais de Justiça, com competências semelhantes, mas respeitantes aos juízes dos tribunais administrativos e fiscais e aos funcionários judiciais.

mecanismos informais, hierarquizáveis, de controlo interno, ou seja, de restrição do exercício da independência judicial.

“Auto-regulação pode ser definida como o sistema sob o qual as regras são feitas por aqueles a quem elas vão ser aplicadas” (Davison *in* Moreira, 1997: 52). Esta definição de auto-regulação detém, na perspectiva de Vital Moreira, três características principais. “Primeiro, é uma forma de regulação e não ausência desta; auto-regulação é uma espécie de género regulação. Segundo, é uma forma de regulação colectiva. Não existe auto-regulação individual; a auto-contenção ou auto-disciplina de cada agente [...] por motivos morais ou egoístas, não é regulação; a auto-regulação envolve uma organização colectiva que estabelece e impõe aos seus membros certas regras e certa disciplina. Terceiro, é uma forma de regulação não pública” (1997: 52-53).

Estas características são fundamentais para compreender a forma como se procede ao controlo interno do poder judicial, ou seja, de que forma a independência interna se encontra assegurada ou limitada pela acção de órgãos reguladores das profissões. Neste caso, estão os Conselhos Superiores como órgãos de controlo interno e de fiscalização das magistraturas. Estes órgãos integram instrumentos auto-regulatórios que lhes conferem poderes de auto-regulamentação, auto-execução e auto-disciplina (Moreira, 1997: 69). No entendimento deste autor, a auto-regulamentação é a faculdade de criação de normas e de regras de conduta, ainda que, por vezes, possa estar limitada à “execução de normas criadas exteriormente à instância de auto-regulação” (*ibid.*: 70). Por seu lado, a auto-execução refere-se à capacidade de aplicar as normas ou as regras de conduta que constituem o ordenamento regulatório, ainda que este seja oriundo de outra instância externa. A auto-disciplina, na definição de Vital Moreira (1997: 72), é “a capacidade da organização [...] sancionar os seus próprios membros pelas infracções cometidas”. Esta capacidade pode originar três tipos de questões organizatórias (*ibid.*: 73): “a existência de um organismo disciplinar específico, separado dos órgãos representativos e executivos (separação de funções); a participação de leigos no órgão disciplinar; a possibilidade de dois graus de jurisdição disciplinar interna, através de um órgão de recurso”. Os Conselhos Superiores portugueses incluem todas estas

características, facto que lhes confere verdadeiras competências disciplinares e uma exclusividade na gestão das carreiras das magistraturas.<sup>16</sup>

Em relação à defesa dos interesses de classe, esses já não são protagonizados pelos Conselhos Superiores ou, pelo menos, as suas competências não abrangem esses aspectos. Essa defesa dos interesses de classe está confinada, actualmente, à Associação Sindical dos Juizes Portugueses e ao Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Estas entidades, embora estejam próximas e influam no funcionamento dos Conselhos Superiores, têm por objectivo a melhoria da situação sócio-profissional dos magistrados. Não têm, assim, competências no âmbito da fiscalização dos magistrados. Contudo, o facto de participarem na elaboração das listas de magistrados concorrentes aos Conselhos Superiores leva a que se estabeleça um «cordão umbilical» entre as associações de classe e os órgãos com as competências para as fiscalizar, em termos individuais.

Esta situação contribui para a existência de práticas corporativas visto que, como afirma Bodiguel (cf. 1991: 244), “a tentação do corporativismo é constante e mesmo os espíritos bons sucumbem, por vezes, à tentação”. A existência destas práticas, traduzidas na protecção dos incompetentes e dos que cometem infracções disciplinares, para além do favorecimento dos «conhecidos» na organização interna e nas promoções, contribui para o debate em torno da (ir)responsabilidade dos magistrados e da verdadeira independência ou autonomia do exercício profissional dos magistrados. Além disso, não é só exercício de poderes hierárquicos, por parte de quem está em órgãos de poder judicial, que pode limitar a independência dos magistrados, mas também o controlo exercido pelos magistrados em instâncias superiores sobre os magistrados em tribunais hierarquicamente inferiores. Ainda que a maioria dos processos em tribunal possam ser irrelevantes em termos de necessidade de controlo interno, existem processos envolvendo políticos, empresários ou outras pessoas/entidades socialmente importantes e mediatizadas, que leva a que estes mecanismos de controlo sejam accionados. Vários têm sido os casos relatados em

---

<sup>16</sup> Os Conselhos Superiores portuguesas possuem todas estas características por serem oriundos de um modelo de magistratura de natureza burocrática, como refere Guarnieri (2003: 76-77), em que a selecção provém de um concurso público para licenciados em Direito, a socialização profissional advém da pertença ao corpo judicial, a progressão é, legalmente, feita por via competitiva, com mecanismos de avaliação e uma margem de discricionariedade hierárquica elevada, o desempenho judicial é definido de uma forma genérica e a independência efectiva é relativamente limitada.

Portugal, nos últimos anos, como o processo “Casa Pia”, onde a importância de “controlar” os magistrados foi por demasiado evidente.

Segundo Mauro Cappelletti (1998: 73-74), os vários sistemas judiciais nos países ocidentais têm procurado enfrentar duas limitações e perigos de organização interna das magistraturas: o primeiro diz respeito à sujeição dos magistrados aos poderes políticos, em especial ao executivo; o segundo relaciona-se com a monopolização da responsabilidade disciplinar em órgãos controlados totalmente pelas magistraturas. No que concerne ao primeiro perigo, tem-se procurado reduzir ou eliminar o papel do executivo no prosseguimento e decisão do procedimento disciplinar. Já no que respeita ao segundo perigo, a opção escolhida em Portugal tem originado alguns excessos, visto que privilegia frequentemente o «isolamento» das magistraturas e a sua actuação na defesa do seu “prestígio”, em detrimento da eficiência, da competência e da acessibilidade à justiça, serviço que os magistrados devem prestar em nome da concretização dos direitos de cidadania. Para combater estes laivos de corporativismo, tem-se verificado o reforço da presença de membros *laicos* na composição dos Conselhos Superiores, no sentido de se atingir um determinado equilíbrio entre, por um lado, a garantia de independência e a união dos magistrados e, por outro, o necessário exercício de fiscalização destes corpos profissionais.

Torna-se, então, compreensível que o exercício da fiscalização das magistraturas, de forma transparente, isenta e competente, é essencial para a manutenção e reforço das funções que os tribunais desempenham, em particular as simbólicas e, deste modo, para um verdadeiro exercício da função com independência. Como afirma Pedro Bacelar de Vasconcelos, “a enorme expansão da intervenção judicial é incompatível com a manutenção da sua clausura” (1996: 197). Isto é, os mecanismos de fiscalização não podem continuar, por um lado, distantes do controlo público propiciando atitudes corporativas e, por outro, a perpetuar formas de controlo interno e manutenção de hierarquias (in)formais, ou seja, cerceadoras da independência judicial.

As várias alterações nas competências e na composição dos Conselhos Superiores em Portugal<sup>17</sup> não foram suficientes para, parafraseando Vasconcelos (1996: 200), se

---

<sup>17</sup> Está na forja mais uma alteração, neste caso do Conselho Superior de Magistratura. Contudo, neste caso, a reforma vai no sentido de atribuir uma maior autonomia a este órgão, dotando-o de uma capacidade financeira e administrativa. Ainda que, desta forma, haja um reforço da independência dos juizes face, principalmente, ao poder executivo, a não incorporação de um modo de funcionamento mais

atravessar uma verdadeira revolução coperniciana, tal foi a sua timidez, embora possam antever, sinais reveladores de uma evolução da estruturas do poder judicial e do processo de democratização iniciado com a revolução de 25 de Abril de 1974.

## **6. Independência externa: os limites dos meios e da racionalização da organização e gestão da justiça**

A independência externa das magistraturas refere-se ao grau de intervenção do poder executivo ou do poder legislativo na arquitectura do sistema judiciário e às condições em que cada actor judicial exerce as suas funções. Nas palavras de Garapon, a independência externa, “consiste na liberdade de que usufrui globalmente a magistratura relativamente a outros órgãos políticos” (1998: 59).

Apesar da independência externa estar, nos países mais avançados, afirmada pela sua legislação, em especial, pelas várias constituições e leis fundamentais, é necessário um estudo concreto das condições necessárias para o exercício efectivo do poder judicial, entre elas, os recursos disponibilizados à justiça, o enquadramento legislativo e o modelo de organização judiciária. Não é possível, então, falar de independência externa efectiva da justiça sem referir que esta deve ser estudada nas suas várias dimensões e facetas, atendendo a um modelo não linear. É na prática judiciária, na existência ou inexistência de meios humanos, materiais e financeiros; na flexibilidade ou rigidez da organização judiciária e do respectivo enquadramento legislativo que devemos procurar a independência externa do judiciário. O estudo da prática judiciária não tem sido efectuado, em Portugal, de um modo uniforme, limitando a análise que se poderia/deveria desenvolver como base fundamentada para qualquer processo de reforma organizacional e dos meios disponíveis no sistema judicial.

A crise da justiça e as suas reformas têm sido o ponto de partida de muita reflexão, diagnóstico e propostas de solução, em especial com a contribuição dos estudos realizados desde 1996 por Boaventura de Sousa Santos (Santos *et al.*, 1996) e pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ). No Centro de Estudos Sociais, complementando o trabalho do OPJ, vários têm sido os trabalhos que vem discutindo várias áreas da justiça de que são exemplo, na área laboral, a reflexão de Ferreira (2006)

---

profissional e transparente poderá contribuir para um reforço dos mecanismos de controlo interno, formais e informais, reduzindo-se, assim, a independência interna.

e, no âmbito dos mecanismos informais de resolução de conflitos, os estudos de Pedroso, Trincão e Dias (2003). Esse debate estendeu-se, entretanto, a instituições como o Conselho Económico e Social (1999), às revistas das faculdades de direito e dos profissionais do foro, com especial relevo para a *Sub Judice* e para a *Revista do Ministério Público* (mais recentemente, é de salientar também o contributo da revista *Julgar*, promovida pela Associação Sindical dos Juizes Portugueses). Mas também haverá que destacar o debate promovido pelas universidades e pela sociedade, de que são bons exemplos os livros coordenados por António Barreto (2000) e por Bacelar Gouveia e Barbas Homem (2001), além das reflexões efectuadas por Pedro Bacelar de Vasconcelos (1996 e 1998).

A flexibilidade ou rigidez da organização judiciária em Portugal, contudo, e por contraste, tem sido alvo de um parco debate científico durante a última década, o que reflecte a diminuta importância a que o tema tem sido votado. Os estudos empíricos são quase inexistentes e as reflexões teóricas reduzem-se a um conjunto de artigos que, na maioria das vezes, se limitam a propor algumas reformas pontuais (SMMP, 1999; Costa, 1999), a descrever a evolução do sistema judicial (Costa, 1988) ou a analisar uma área específica como, por exemplo, o modelo de avaliação e fiscalização das magistraturas (Dias, 2001 e 2004) ou a “arquitetura” do Ministério Público (Dias, Fernando e Lima, 2007).

Nos últimos anos, em particular após o relatório de Pedroso *et al.* (2002), “Os tribunais e o território: um contributo para o debate sobre a reforma da organização judiciária em Portugal”, foi dada uma nova atenção às questões da organização judiciária<sup>18</sup>, ressaltando-se a necessidade de uma reforma profunda que racionalizasse a estrutura judiciária portuguesa e a adequasse às necessidades da hodierna procura judicial. Esta proposta de reforma avançava através da concentração de tribunais na maior parte do território, da sua especialização e da necessidade de se criarem determinados serviços de assessoria técnica sediados nesses novos tribunais, prestando-lhes a sua colaboração directa (nomeadamente serviços do Instituto de

---

<sup>18</sup> Destacamos, com maior profundidade, a reforma da organização judiciária como umas das principais no âmbito dos factores que influenciam a independência externa da justiça e que, actualmente, se encontra em curso. Não obstante, outras reformas, introduzidas de forma lenta ou pouco estruturada, como seja a informatização dos procedimentos ou as alterações legislativas em várias áreas jurídicas (como a penal), têm um papel importante na análise dos factores externos limitados da independência da justiça.

Reinserção Social, da Segurança Social e da Medicina Legal, bem como outras assessorias técnicas, entre outras).<sup>19</sup>

A necessidade de racionalizar o volume de trabalho e a gestão dos recursos humanos e dos métodos de trabalho nos tribunais judiciais, assim como a de fazer coexistir eficazmente um diversificado sistema formal de justiça com soluções informais (Lúcio, 2002) têm sido alguns dos aspectos que, recentemente, mais têm sido realçados, desvalorizando-se a perspectiva que, até aos anos 90, privilegiava a necessidade de afectar mais recursos humanos e materiais aos tribunais. Estas posições têm vindo, como se pode constatar pelo debate actual, a articular-se, promovendo um novo conjunto de reflexões, ainda que os estudos que consubstanciam as diferentes opções não sejam completamente satisfatórios.

Neste sentido, foi realizado, em 2005, o “III Encontro Anual do Conselho Superior da Magistratura” subordinado aos temas “Reforma da organização judiciária” e “Instrumentos de racionalização do trabalho dos juízes”, cujos trabalhos foram publicados em Novembro de 2006. Nas conclusões do encontro é defendido que

[A] necessária reforma da organização judiciária não pode reduzir-se a intervenções pontuais de alteração de formas processuais, ou de mera cosmética e ajuste da rede judiciária. [...] O incremento da capacidade de resposta do sistema judiciário não deve alcançar-se à custa da desjudicialização das causas ou da limitação injustificada do acesso ao Direito e aos Tribunais [...]. A reforma da organização judiciária [...] exige: reestruturação do Conselho Superior da Magistratura (...); implementação de soluções de especialização na rede de Tribunais da Primeira Instância; adaptação do mapa judiciário às novas realidades sociológicas [...]; e flexibilização das soluções orgânicas a implementar. (Conselho Superior da Magistratura, 2006: 12-13)

O Conselho Superior da Magistratura concluiu, quanto aos instrumentos de racionalização do trabalho dos juízes que dizem respeito à organização judiciária, que a reforma das alçadas, a especialização de tribunais, a flexibilização da estrutura dos juízos ou secções de processos, a afectação de um funcionário à assistência do juiz e a delegação de funções e a resolução de questões por provimentos genéricos são as medidas fundamentais a encetar. Contudo, foram também considerados como instrumentos de racionalização importantes o melhoramento da oferta ao nível dos meios materiais ao serviço de juízes e funcionários, nomeadamente os tecnológicos; a organização interna das diferentes unidades jurisdicionais e a sua coordenação. Enfatizou, igualmente, a necessidade de uma “boa gestão de recursos humanos e

---

<sup>19</sup> Cf. em sentido convergente, ainda que com soluções práticas diversificadas, Lúcio (2002), Ribeiro (2003), Cluny (2003) e Bleck (2004).

alteração dos critérios de avaliação dos juízes [...] valorizando os aspectos de organização do trabalho, de relações humanas ao nível das audiências, de produtividade e celeridade das decisões” (Conselho Superior da Magistratura, 2006: 15).<sup>20</sup> Como se pode constatar, esta é uma visão mais gestionária dos juízes, que privilegiam reformas que lhes proporcionem um desempenho mais eficaz, desde que controlada por esta magistratura e sem mexer, em demasiado, na estrutura do sistema.

O estudo mais recente sobre as questões da organização judiciária foi lançado em 2006, através do relatório “A Geografia da Justiça”<sup>21</sup>, que procurou responder a uma prioridade estabelecida pelo Governo como meio fundamental para tornar a justiça mais eficiente, racional e célere.<sup>22</sup> O estudo do Observatório Permanente da Justiça veio defender que

[A] construção de um novo mapa judiciário é uma reforma complexa, quer no que respeita à definição do modelo a seguir que, [...] deve ir muito para lá da extinção/agregação de algumas comarcas, quer à sua concretização. [...] A opção pela continuidade ou pela ruptura dos actuais modelos organizacionais e territoriais depende, desde logo, da resposta política que se dê à pergunta sobre se se quer manter ou não a actual matriz judicial em que a comarca constitui a unidade de referência. (Santos *et al.*, 2006: v.II)

Refere, ainda que essa resposta deve ser no sentido de se procurarem outros patamares territoriais, que podem, naturalmente, ser diferenciados em função de um conjunto de variáveis a definir, mas que possibilitem retirar os benefícios de uma escala maior, como, por exemplo, a utilização de serviços comuns, a reorganização mais eficaz dos meios auxiliares da justiça ou a especialização dos órgãos judiciais.

Das propostas de carácter geral que o OPJ avançou para o debate sobre a reforma da organização judiciária destacamos (Santos *et al.*, 2006: v.II), de forma sintetizada:

a) A reforma da carta e da organização judiciária assente num sistema integrado de resolução de litígios, ampliando os mecanismos extrajudiciais e colocando os tribunais como instrumentos promotores da cidadania.

---

<sup>20</sup> De referir que para este encontro contribuiu, igualmente, o estudo realizado pelo Observatório da Justiça Portuguesa, solicitado pelo Conselho Superior de Magistratura ao Ministério da Justiça, sobre a contigência processual nos juízes, que veio realçar a necessidade de introduzir melhorias organizativas ao nível do funcionamento dos tribunais (Santos, 2005).

<sup>21</sup> [http://opj.ces.uc.pt/pdf/A\\_Geografia\\_da\\_Justica\\_Relatorio.pdf](http://opj.ces.uc.pt/pdf/A_Geografia_da_Justica_Relatorio.pdf)

<sup>22</sup> Esta prioridade do Governo foi estabelecida no Programa de Governo, aprovado em 2005, e é parte integrante do Pacto da Justiça, celebrado em 2006, pelo Partido Socialista (no Governo) e pelo Partido Social Democrata (na oposição) como uma das reformas estruturantes na justiça, procurando ultrapassar uma organização judicial que data, no essencial, do século XIX.

b) A densificação da justiça, dando prioridade aos litígios de alta intensidade face à pequena litigiosidade.

c) A desjudicialização, numa primeira fase, de litígios como as acções de dívidas não contestadas e os crimes de condução sem habilitação legal, entre outros, que não deveriam ser tratados pelos tribunais judiciais.

d) A introdução de medidas de modernização da gestão e da organização dos tribunais, introduzindo reformas de racionalização do sistema através de novos métodos de trabalho, de uma nova filosofia organizacional de gestão dos processos, dos recursos humanos e materiais e de funcionamento dos tribunais.

e) A redefinição das actuais circunscrições territoriais de círculo e de comarca, possibilitando, em áreas de volume processual mais baixo, aplicar as vantagens da concentração de meios através da agregação de tribunais ou de comarcas.

f) A integração de um centro de serviços jurídicos, de serviços auxiliares ao funcionamento da administração da justiça (Medicina Legal, assessorias técnicas, Instituto de Reinserção Social) e de gestão integrada de recursos humanos nas novas circunscrições territoriais.

g) A definição diferenciada do número, do tipo de tribunais e da sua jurisdição em cada circunscrição territorial, de acordo com critérios objectivos que adequem a oferta institucional ao volume de procura judicial dessa área.

O Ministério da Justiça encomendou, posteriormente, um estudo complementar ao Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Coimbra, coordenado por António Pais Antunes, com o objectivo de aplicar as soluções preconizadas ao território português, segundo um conjunto de indicadores demográficos e judiciais. Quase em simultâneo, a Associação Sindical de Juizes Portugueses apresentou, igualmente, uma proposta de reorganização do mapa judicial, demonstrando a importância inequívoca com que analisam o assunto. Pouco tempo depois, o Ministério da Justiça avançou com a extinção de alguns juízos no Porto e na grande área de Lisboa, reforçando nas cidades-satélite destas urbes, em nome de uma racionalização dos meios. Contudo, as críticas generalizadas à introdução de medidas deste cariz, sem a apresentação prévia de um plano nacional de reorganização judiciária, leva os diferentes operadores judiciários

a considerar estas intervenções como tendo um carácter atomista e desgarrado (ver jornal Público, 11 de Maio de 2007).

O debate público e científico sobre algumas das condicionantes externas da independência das magistraturas, em especial as relativas à flexibilidade da organização judiciária, bem como as decisões políticas associadas, demonstram que, em Portugal, há ainda um amplo caminho a percorrer até a situação estar convenientemente analisada, clarificada e estabilizada.

O orçamento da justiça é o outro grande condicionante da independência externa.<sup>23</sup> Este é um tema que ainda menos foi estudado em Portugal e, muito menos, estimulado pelos sucessivos governos. De facto, o simples apuramento das verbas afectas à justiça e a sua distribuição pelas diferentes rubricas, elemento essencial para se analisar a incidência da sua distribuição, são informações pouco credíveis e não permitem, de forma consistente, um cruzamento com os outros estudos abordados. Contudo, a adequação ou não adequação do orçamento às necessidades da independência das magistraturas nacionais, bem como a importância de equacionar a racionalização dos meios e dos instrumentos de trabalho pressupõe uma escassez dos meios colocados ao dispor da justiça, face à procura existente e à urgência de resolução das carências detectadas com relativa facilidade.<sup>24</sup>

Esta constatação, por si só, não é suficiente para dizer que o poder político e/ou legislativo condiciona a actuação das magistraturas através dos meios que lhes coloca ao dispor. Os limites materiais são inerentes à vida prática. A possibilidade de restrição à independência das magistraturas não pode ser equacionada como proporcionais à necessidade de racionalização de meios. Só será uma restrição quando esta condiciona a actuação dos magistrados a um determinado resultado material num caso ou num tipo de casos. Até hoje, não há notícia de que tal tenha acontecido e, como iremos referir no

---

<sup>23</sup> A análise dos custos da justiça, em termos financeiros e orçamentais, é algo que os sucessivos governos nunca desejaram estudar. Deste modo, um dos elementos estruturantes para a compreensão de uma estratégia de intervenção política fica sempre restringida. A elaboração e introdução de reformas raramente incluem processos de avaliação custos-benefícios, pelo que a interpretação dos resultados são sempre divergentes, polémicos e discutidos no seio dos conflitos políticos.

<sup>24</sup> A falta de meios financeiros para implementar algumas reformas tem sido um dos factores primordiais para o falhanço verificado nalgumas alterações legislativas introduzidas nos últimos anos. O caso mais evidente, que atravessou diversos governos e ministros da Justiça, é a reforma da acção executiva, consensualmente um dos principais factores de bloqueio do funcionamento da justiça. A inexistência de um investimento adequado na aplicação desta reforma originou que os resultados obtidos ficassem muito aquém das previsões, originando assim novos desperdícios e novos factores de bloqueio.

ponto seguinte, as reformas têm tido e continuam a ter como objectivo explícito apenas a melhoria da eficácia, eficiência e qualidade do serviço de justiça. O que existe manifestamente é um desempenho limitado pelas condições e meios existentes actualmente ao serviço da justiça, nas suas variadas facetas.

## **7. Antevistas das reformas da justiça em Portugal**

Em 7 de Setembro de 2006<sup>25</sup>, o Conselho de Ministros<sup>26</sup> aprovou um conjunto de iniciativas no âmbito da Justiça com o objectivo de alterar, entre outras, a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ). Aquela resolução aprova orientações e procede à calendarização de um vasto conjunto de iniciativas legislativas tendo em “vista aprofundar a eficiência do sistema judiciário e os direitos fundamentais dos cidadãos e das empresas no acesso à Justiça, estabelecendo a calendarização da sua concretização”. No que se refere à revisão do mapa judiciário o Governo propõe a criação de novas circunscrições judiciais a partir das NUTs II e III e a reformulação do modelo de gestão do sistema judicial em função da adopção de novas circunscrições, nomeadamente quanto ao reforço das funções do juiz-presidente, à gestão de recursos humanos e à criação de uma gestão profissionalizada dos meios disponíveis, alterando, igualmente, a orgânica do Conselho Superior da Magistratura, no sentido de lhe conferir maior autonomia.

Em 8 de Setembro de 2006 (um dia depois da apresentação pelo Governo de algumas reformas para a justiça), foi celebrado entre o PS e o PSD o “Acordo político-parlamentar para a reforma da Justiça” (o chamado Pacto para a Justiça)<sup>27</sup>. Neste Pacto, os dois maiores partidos portugueses comprometeram-se a votar favoravelmente, na generalidade, as iniciativas legislativas respeitantes, entre outras, à revisão do Mapa Judiciário e à autonomia financeira do Conselho Superior de Magistratura.

---

<sup>25</sup> No seguimento do processo de discussão sobre a necessidade de reforma da organização judiciária portuguesa, o Ministério da Justiça juntou os operadores judiciais para discutir a reforma do mapa judiciário no âmbito do programa “Thémis XXI: A Imagem da Justiça” num encontro que decorreu no dia 28 de Junho de 2006.

<sup>26</sup> Cf. <<http://www.mj.gov.pt/sections/informacao-e-eventos/imprensa/conselho-de-ministros-07>>.

<sup>27</sup> Cf. <[http://www.mj.gov.pt/sections/documentos-e-publicacoes/temas-de-justica/acordo-para-a-justica/downloadFile/attachedFile\\_f0/Acordo\\_Justica\\_Assinada\\_08\\_09\\_2006.pdf?nocache=1157736136.84](http://www.mj.gov.pt/sections/documentos-e-publicacoes/temas-de-justica/acordo-para-a-justica/downloadFile/attachedFile_f0/Acordo_Justica_Assinada_08_09_2006.pdf?nocache=1157736136.84)>.

No que concerne à revisão do Mapa Judiciário, os dois partidos concordaram em criar novas circunscrições judiciais de base, utilizando como critério de delimitação territorial de partida as NUTs III, procurando não romper com a configuração territorial das actuais comarcas, procedendo à sua agregação.

A afectação, na primeira linha, de meios humanos (incluindo juízes, magistrados do Ministério Público e funcionários de justiça) e materiais passa a fazer-se com referência a cada nova circunscrição territorial de base, com vista à racionalização da sua gestão, prevendo-se que em cada nova circunscrição passe a haver um quadro central que abranja os que prestam funções nos tribunais nela integrados.

Os dois partidos concordaram, igualmente, que

[e]m cada uma das novas circunscrições haverá um juiz-presidente, dotado de novos poderes e responsabilidades, e nomeado, por critério de mérito, pelo Conselho Superior da Magistratura. [...] [e que c]om os ganhos resultantes da racionalização de recursos, decorrente da reforma do mapa judiciário, será gradualmente assegurado, no âmbito das novas circunscrições, um reforço do apoio ao trabalho dos juízes, mediante a criação do Gabinete do Juiz, com uma componente administrativa e uma componente técnico-jurídica [...] [e] assegurada a existência de uma gestão especializada, através de um gestor profissional dedicado a uma ou a um grupo de circunscrições [...] nomeado por concurso, pelo Conselho Superior da Magistratura, e que fica colocado sob a dependência do juiz-presidente. A autonomia financeira do Conselho Superior de Magistratura, que acresce à actual independência jurídico-administrativa, foi acordada entre o PS e o PSD. Estes dois partidos concordaram em dotá-lo de “autonomia administrativa e financeira, por forma a permitir-se uma efectiva responsabilização pela gestão de meios e recursos colocados à sua disposição.

Estas duas medidas permitem afirmar que, pelo menos no plano das intenções, há um reforço das condições de independência da justiça. Por um lado, um Conselho Superior da Magistratura completamente autónomo em termos administrativos e financeiros é uma garantia acrescida de auto-governo dos juízes. Por outro, uma reorganização do mapa judiciário que permita um exercício da justiça com maior qualidade e celeridade, ao mesmo tempo que garante um papel preponderante para os juízes-presidentes, é à partida, igualmente, um factor de reforço da independência da justiça (ainda que dependa da forma como esta reforma seja executada). Deste modo, como afirmámos atrás, ainda que a justiça nunca tenha sido uma prioridade, nos sucessivos governos democráticos, desde 1974, em termos de afectação orçamental, não se pode inferir, por esta via, uma tentativa de limitação do seu exercício de forma independente. Agora, também é verdade que um maior investimento financeiro, na dotação dos recursos humanos e materiais afectos, por exemplo, à investigação criminal, permitiria um melhor desempenho da justiça, aumentando a luta, por exemplo, contra a

criminalidade complexa, a corrupção, o branqueamento de capitais ou os crimes económicos, entre outros crimes que minam os sistemas democráticos contemporâneos.

A situação sócio-jurídica actual apresenta, assim, desafios constantes à capacidade humana e material instalada. Associada à crescente procura judicial, motivada pelas transformações económicas e demográficas, há o aumento da inadequação das estruturas organizacionais (tribunais) existentes provocada, em especial, pelas reformas legislativas que não utilizaram critérios uniformes de racionalização do trabalho. Por outro lado, a necessidade de modificação da organização judiciária, motivada pela contínua depreciação da imagem dos tribunais, seja pela sua ineficácia quotidiana, seja pela notoriedade dessa mesma ineficácia em processos mediáticos, torna a introdução de reformas uma exigência política e um factor de legitimação da governação.<sup>28</sup>

Estamos, hoje, todavia, dadas as pressões de um mundo globalizado e de uma justiça que se pretende cada vez mais célere, mais eficaz, eficiente e de qualidade, perante novos desafios organizacionais que, embora possam ser utilizados para condicionar a independência das magistraturas, decorrem de um processo normal de reestruturação e de adequação do poder judicial a novos enquadramentos sócio-económico-políticos.<sup>29</sup> Portugal não é excepção no panorama europeu. Não restam dúvidas, todavia, na opinião de diversos autores, que a necessidade de reforma é real e que o poder judicial deve estar equipado para poder desempenhar o seu papel de árbitro independente entre os cidadãos e entre os cidadãos e o Estado, sem que o poder político possa influir, em nada, no incessante controlo da legalidade democrática.

Só uma magistratura organizada de acordo com os padrões efectivamente vigentes numa dada sociedade pode, através do seu desempenho, obter a legitimação social que necessita para ser, cada vez mais, o cerne da defesa dos direitos fundamentais dos

---

<sup>28</sup> Os governos em Portugal têm sentido, nos últimos anos, que as tentativas de politizar a justiça têm tido um efeito indesejado de judicialização da política, pelo que, de forma directa e legislativa, procuram evitar a introdução de mecanismos de controlo da justiça. Tal não significa, contudo, que não existam mecanismos informais que permitem aos actores políticos exercer algum controlo sobre as magistraturas. A circulação de magistrados pelos gabinetes ministeriais ou outros cargos dirigentes de nomeação por confiança política, incluindo os cargos de Ministro ou de Secretário de Estado, e o seu posterior regresso às magistraturas, origina interacções que implicam “cumplicidades” e diminuições de exercício independente por parte da justiça.

<sup>29</sup> Desde o final dos anos 90 que os vários governos portugueses têm vindo a apostar numa diversificação de respostas que se articulam e complementam o sistema judicial. A introdução e alargamento de mecanismos informais de resolução de conflitos começa hoje a ganhar forma, procurando retirar dos tribunais um conjunto de conflitos que pode ser resolvido de forma célere, informal e com igual garantia de equidade e igualdade entre as partes, noutras estruturas não judiciais. Contudo, a falta de recursos tem limitado uma mais rápida expansão destes mecanismos, tendo ainda um impacto relativamente reduzido.

cidadãos e uma fonte de protecção contra violações inusitadas a esses direitos. É preocupante, contudo, que, por vezes, os membros do poder judicial mostrem estar mais preocupados com pretensas ingerências na sua independência por parte dos poderes políticos, ainda que por vezes possam ter indícios de algumas tentativas de pressão, do que com a inevitável, inadiável e legitimadora adequação das suas estruturas e organização às exigências da sociedade contemporânea. Embora seja o poder político o último responsável por estas mudanças e, através delas, pela garantia da independência do poder judicial, os magistrados não podem, como Ícaro, culpar o Sol por não terem sabido conservar as suas asas.

## **8. Conclusões**

O sistema judicial português apresenta um modelo organizacional, interno e externo, que permite afirmar uma justiça independente. Contudo, o exercício da justiça e o modo de funcionamento, organização e avaliação e fiscalização das magistraturas apresentam elementos que alertam para a existência de mecanismos informais de controlo e, deste modo, de limitação de uma justiça internamente independente. Esta situação tem uma particular incidência no seio das magistraturas, ou seja, na forma como se organizam, como são avaliados e fiscalizados ou nos mecanismos de promoção e nomeação/eleição para determinados cargos. A existência destas limitações ao livre exercício profissional dos magistrados é um factor de diminuição da sua própria independência e ao modo como pretendem gerir as suas carreiras. O auto-governo das magistraturas tem originado, muitas das vezes, uma actuação corporativa, quer nas relações internas entre magistrados, quer na defesa corporativa perante o exterior. Este corporativismo tem, por sua vez, sido aproveitado por outros actores como arma de arremesso para construir uma imagem desgastada da justiça, limitando o seu espaço de actuação. Como se refere em Santos (*et al.* 1996: 699), a independência judicial deve ser uma independência democrática, e não, como por vezes tende a ser discutida e colocada, uma independência corporativa. Para isso, é necessário que as lutas dos magistrados se centrem menos nas prerrogativas da organização institucional e profissional das magistraturas e mais na relevância e papel social dos tribunais.

A justiça sente, ainda, influências externas que cerceiam, por um lado, uma cabal independência de actuação, dadas as escassez dos meios, e, por outro, um desempenho

eficaz e credível das suas funções. A capacidade de interferir nos meios humanos, financeiros e materiais disponíveis, por via da acção do poder executivo, e a intervenção no modo de actuação do sistema judicial, através do enquadramento legal elaborado pelo poder legislativo, são dois factores de primordial importância para compreender a verdadeira independência da justiça e dos seus operadores. Assim, em Portugal, temos verificado, ao longo dos anos, que os sucessivos governos, e as representações parlamentares, não têm considerado a dotação do sistema judicial com as condições adequadas ao exercício das funções uma prioridade. Os meios disponibilizados têm aumentado, mas não tanto como a procura e as necessidades. As leis têm sido elaboradas e alteradas, mas nem sempre facilitando o exercício das funções judiciais em favor dos cidadãos. Em consequência dessa (não) actuação, deparamo-nos com um agravamento de quase todos os indicadores estatísticos referentes ao desempenho da justiça. Deste modo, a performance do sistema judicial vem provocando uma erosão simbólica e real das várias funções que personifica, situação para a qual os operadores judiciários não estavam, nem parecem estar, preparados.

A independência da justiça não é colocada em risco, em termos teóricos, com a inexistência de meios, em função da decisão política de distribuir os recursos de acordo com as prioridades estabelecidas. Porém, se a inexistência de meios tiver o objectivo de bloquear ou limitar a capacidade de intervenção, então podemos falar de forte objecção à independência da justiça. Esta é, contudo, uma dúvida de difícil superação.

É que uma verdadeira sociedade democrática só se alcança se tivermos um sistema judicial democrático, externa e internamente. Por isso, o mundo dos magistrados e da justiça deve deixar de ser “admirável”, parafraseando Aldous Huxley, para poder ser “admirado” por todos os que vêem no poder judicial uma réstia de esperança numa sociedade em que os direitos de cidadania sejam respeitados e efectivos. E para isso é necessário que a justiça passe de um estatuto assessorio para uma posição de imprescindível.

## **Referências bibliográficas:**

- Apostolova, Bistra Stefanova (1998), *Poder judiciário: do moderno ao contemporâneo*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- Barreto, António (org.) (2000), *Justiça em crise? Crises da justiça*. Lisboa: Dom Quixote.
- Blakenburg, Erhard (1999), “Legal Culture on Every Conceptual Level”. *Oñati Papers*. 7, 21-30.
- Bleck, Jorge M. (2004), “Um contributo para reinventar o sistema de Justiça”, *Boletim da Ordem dos Advogados*. Disponível em : <<http://www.oa.pt/Boletim/detalhe.asp?idc=2916&scid=22526&idr=2931&ida=22548>> (Novembro 2005).
- Bodiguel, Jean-Luc (1991), *Les magistrats, un corps sans âme?*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Brigham, John (1987), *The Cult of the Court*. Philadelphia: Temple University Press.
- Cappelletti, Mauro (1998), *Juízes irresponsáveis?*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- Cárcova, Carlos María (1998). *La opacidad del derecho*. Madrid: Editorial Trotta.
- Cluny, António (2003), *Elementos para a Reforma da Organização Judiciária (Uma reforma do sistema judicial como uma reforma cultural)*. Disponível em: <<http://www.oa.pt/genericos/detalheArtigo.asp?ida=15107>> (Novembro 2005).
- Conselho Superior da Magistratura (2006), *Reforma da Organização Judiciária: instrumentos de racionalização do trabalho dos juizes: encontro anual de 2005*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Costa, Gonçalves (1998), “O sistema judiciário português”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, LXXIV, 173-239.
- Dias, João Paulo (2001), “O ‘mundo’ dos magistrados: a avaliação profissional e a disciplina”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 60, 87-120.
- Dias, João Paulo (2004), *O Mundo dos Magistrados: a evolução da organização e do auto-governo judiciário*. Coimbra: Almedina.
- Dias, João Paulo; Fernando, Paula; Lima, Teresa Maneca (2007), “O Ministério Público em Portugal: que papel, que lugar?”, *Oficina do CES*, 272.
- Feest, Johannes; Blakenburg, Erhard (orgs.) (1997), *Changing legal cultures*. Oñati: IISL.
- Ferreira, António Casimiro (2005), *Trabalho Procura Justiça: os tribunais de Trabalho na sociedade portuguesa*. Coimbra: Almedina.

- Garapon, Antoine (1998), *O guardador de promessas: justiça e democracia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Garapon, Antoine (1999), *Bem julgar: ensaio sobre o ritual judiciário*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Gouveia, Jorge Bacelar; Homem, António Pedro Barbas (orgs.) (2001), *O debate da justiça: estudos sobre a crise da justiça em Portugal*. Lisboa: Vislis Editores.
- Guarnieri, Carlo (2003), *Giustizia e politica – I node della Seconda Repubblica*. Bologna: Il Mulino.
- Koerner, Andrei (1999), “O debate sobre a reforma judiciária”, *Novos Estudos do CEBRAP*, 54.
- Lúcio, Álvaro Laborinho (2002), “Justiça e Política – Um simples contributo”, *Revista do Ministério Público*, Ano 23, 90, 7-16.
- Moreira, Vital (1997), *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina.
- Pastor, Santos (1993), *!Ah de la justicia! Politica judicial y economia*. Madrid: Editorial Civitas.
- Pedroso, João; Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição (orgs.) (2002), *Os tribunais e o território: um contributo para o debate sobre a reforma da organização judiciária em Portugal*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/ Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- Pedroso, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo (2003), *Por caminhos da(s) reforma(s) da justiça*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Ribeiro, António Alberto Rodrigues (2003), *Reforma da Justiça – alguns apontamentos*. Congresso da Justiça. Disponível em: <<http://www.oa.pt/genericos/detalheArtigo.asp?ida=14855>> (Novembro 2005).
- Rodrigues, Cunha (1999), *Comunicar e julgar*. Coimbra: Minerva.
- Ruivo, Fernando (1986), “A magistratura num período de crise do Estado: 1969-1974”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 343-372.
- Santos, Boaventura de Sousa (1982), “O Direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 10, 9-40.
- Santos, Boaventura de Sousa (1995), *Toward a New Common Sense*. London: Routledge.
- Santos, Boaventura de Sousa; Pedroso, João; Marques, M. M. L.; Ferreira, Pedro (1996), *Os tribunais nas sociedades contemporâneas – o caso português*. Porto: Afrontamento.

- Santos, Boaventura de Sousa (1996), “A queda do Angelus Novus: para além da equação moderna entre raízes e opções”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 45, 5-34.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998a), *La Globalización del Derecho: los Nuevos caminos de la regulación y de la emancipación*. Colômbia: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998b), *Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. Lisboa: Gradiva.
- Santos, Boaventura de Sousa (1999), “The GATT of Law and Democracy”, *Oñati Papers*, 7, 49-86.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000), *A crítica da razão indolente*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), *Toward a New Legal Common Sense*. London: Routledge.
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição (orgs.) (2005), *Os actos e os tempos dos juízes: contributos para a construção de indicadores da distribuição processual nos juízos cíveis*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/ Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição (orgs.) (2006), *A Geografia da Justiça: Para um novo mapa judiciário*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/ Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- Shapiro, Martin (1981), *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (1999), *O sistema judiciário português*. Lisboa: SMMP.
- Vasconcelos, Pedro Bacelar (1996), *Teoria geral do controlo jurídico do poder público*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Vasconcelos, Pedro Bacelar (1998), *A crise da justiça em Portugal*. Lisboa: Gradiva.
- Volcansek, Mary (1996), *Judicial Misconduct: A Cross-National Comparison*. Gainesville: University Press of Florida.
- Zaffaroni, Eugenio (1996), “Estrutura e funcionamento do judiciário na Argentina”. *Justiça: promessa e realidade*. Associação dos Magistrados Brasileiros. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 109-124.
- Zuckerman, Adrian (org.) (1999), *Civil Justice in Crisis*. Oxford: Oxford University Press.