

Agenda da Reforma da Justiça

UMA REFLEXÃO ABERTA E ALARGADA DO JUDICIÁRIO

Síntese

Trata-se de uma reflexão aberta e alargada sobre a reforma da Justiça portuguesa produzida por um *Think Tank*, o qual, embora coordenado por juízes, na sequência de uma proposta lançada pela Associação Sindical dos Juizes Portugueses, congregou inúmeros contributos de personalidades ligadas à justiça ou que sobre ela pensam ou investigam, até do ponto de vista académico.

Este delineamento de uma agenda para a reforma da justiça desenvolveu-se por mais de um ano, com o levantamento de assuntos, literatura e documentação, para além de consultas, audições, entrevistas, questionários, debates e seminários, envolvendo um universo de várias centenas de pessoas mais ou menos conexas com a justiça e a sua atividade. Através deste trabalho de reflexão foi possível obter um conjunto de propostas (mais precisamente 209 propostas ou conclusões) aptas a desempenhar um papel estratégico no desenho das políticas públicas de reforma do sistema judicial português.

A preocupação foi, desde o início, de cariz estrutural e sistematizadora, numa leitura particularmente atenta aos tempos complexos e de mudança em que vivemos e ao papel que a justiça, de forma adequada e satisfatória, terá que desempenhar numa particular atenção à necessidade de uma cultura de diálogo intergeracional e ao exercício ético e solidário com o futuro e a sua sustentabilidade.

Essa ética de responsabilidade perpassa pela valorização dos princípios e dos valores essenciais que marcam as democracias do tempo presente, designadamente do Estado de Direito, da garantia das liberdades e dos direitos fundamentais, da inclusão e da igualdade de todas as pessoas, além da preservação e salvaguarda das demais espécies vivas e do ambiente.

A agenda para a reforma da justiça que aqui é proposta, terá de confluir numa conjugação estratégica e coordenada das medidas que necessariamente assumirão um peso ou uma prioridade condizente com o grau da sua necessidade, pertinência e oportunidade.

Estas propostas estendem-se por um conjunto de assuntos eleitos pela sua qualidade estratégica, e que vão desde o próprio desenho das políticas de reforma da justiça e da sua execução, fundado na ideia de separação e interdependência de poderes, aos temas constitucionais relevantes, como o Estado de Direito e os direitos fundamentais, mas também da governação do sistema judicial, da sua transparência e prestação de contas, da cooperação e das relações internacionais, da relação da justiça com a economia e a sua regulação, aos diversos meios de composição dos

litígios, assim como da crescente relevância da digitalização da justiça e da inteligência artificial e do cruzamento que se podem fazer entre todas as outras matérias e as reformas processuais, a gestão dos tribunais e a gestão processual, culminando com as matérias centrais ligadas com o estatuto dos juízes: recrutamento e formação, carreira judicial e acesso aos tribunais superiores e avaliação dos juízes, ética e disciplina.

Assinale-se, como amplamente expresso no relatório final deste *Think Tank*, que as propostas mais relevantes ou essenciais assentam numa visão de continuidade ou de longo prazo para a qual o calendário de uma legislatura não pode dar resposta. Necessitam, tais medidas, de consensos políticos e pactos de regime que se presumem naturais numa matéria constitucional que se encontra no âmago da democracia e na consonância devida entre a separação e a interdependência dos poderes.

São evidentes as exigências do tempo de convergência de crises que vivemos, a reivindicar especiais cautelas com a garantia do Estado de Direito e a necessidade do seu reforço e blindagem frente à erosão internacional a que infelizmente estamos a assistir. Também se torna evidente a necessidade de introduzir no sistema judicial adicionais mecanismos de agilidade, adaptabilidade e flexibilidade, os quais, sem perda das indispensáveis garantias procedimentais e instrumentais ínsitas à administração da justiça, permitam afirmar uma resposta jurisdicional mais qualificada, célere, eficaz e eficiente. Essa qualidade da prestação jurisdicional, para a qual se ambiciona a excelência da sua função no contraponto com as suas essenciais finalidades política e constitucionais, em muito fica a depender da sua conexão com a revolução digital, informacional e organizacional a que estamos atualmente a assistir.

Apesar de se partir de uma noção de reforma de pendor sistémico, existem uma diversidade de reformas incrementais que é necessário levar a cabo, bem como algumas propostas pontuais que ganham sentido quando inseridas na planificação mais global.

A grande maioria das propostas não exige despesa adicional, mas algumas dessas medidas impõem-na. Todos parecem querer que os tribunais ultrapassem a crise. Contudo, ambicionar esse resultado implica também disponibilizar os meios para o atingir: organização dos recursos onde existem, para permitir um acréscimo de eficiência, mas também de recursos adicionais onde estes escasseiam.

Face a esta contingência que é comum a todas as áreas das políticas públicas, sobressai a necessidade de uma ponderada programação a várias dimensões de calendarização, a convocar a ideia de uma lei de programação para a justiça que possa comportar uma verdadeira reforma estrutural da justiça, assente que seja num compromisso alargado do ponto de vista político, também a nível financeiro. Faz aqui todo o sentido uma maior articulação com os mecanismos de financiamento europeus e a elaboração de planos financeiros que assentem numa clara estratégia de sustentabilidade e de transição digital.

Grupo de trabalho

As propostas aqui lançadas são o resultado da atividade do identificado *Think Tank*, desdobrado em cinco grupos temáticos de reflexão aberta e alargada, tanto do ponto de vista temporal como na expressiva pluralidade das opiniões e da informação recolhidas.

Essa atividade de reflexão encontra-se devidamente expressa na fundamentação dos diversos relatórios temáticos que compõem os capítulos 2 a 6 do relatório integral do *Think Tank* do qual esta é uma síntese de mera apresentação, aos quais foram adicionados um capítulo inicial de índole justificativa (capítulo 1) e uma introdução (Introdução), fundamentação essa que, no seu todo, reflete devidamente o trabalho da coordenação, dos diversos relatores e consultores, dos palestrantes e debatedores em seminários, dos entrevistados, muitos deles atores institucionais, e das opiniões manifestadas nos vários inquéritos realizados. Note-se que estamos a falar de um universo de várias centenas de pessoas envolvidas no projeto, de uma forma direta ou indireta, e que para ele contribuíram a níveis diversos.

Tais propostas só poderiam assentar, desse modo, no desbravar das diversas opções consensualizadas, após um caminho de discussão e de obtenção de enunciados convergentes que nem sempre é fácil de conseguir, pelo contrário.

. Coordenação-geral

– Nuno Coelho (Juiz Conselheiro – Tribunal de Contas)

. Coordenação e integrantes dos subgrupos:

- (1) Tribunais e Constituição

– coordenação de José Mouraz Lopes (Juiz Conselheiro – Tribunal de Contas)

Membros do grupo:

. Marta Nunes Vicente, Professora Universitária

. Nuno Brandão, Professor Universitário, Advogado

. Nuno de Lemos Jorge, Juiz de Direito, assessor no Tribunal Constitucional

. Tânia Meireles da Cunha, Juíza Desembargadora no Tribunal Central Administrativo Sul

. Vânia Costa Ramos, Advogada

Consultores:

Marta Cavaleira, Juíza Desembargadora no Tribunal Central Administrativo Sul, Membro do Conselho Consultivo da PGR

Diogo Ravara, Juiz Desembargador no Tribunal da Relação de Lisboa

- (2) Governação da justiça e Conselhos Judiciais

– coordenação de Ana de Azeredo Coelho (Juíza Desembargadora – Relação de Lisboa)

Membros do grupo - relatores:

. António Mendes de Oliveira, Juiz do Tribunal Tributário de Almada

- . Dora Lucas Neto, Desembargadora do Tribunal Central Administrativo Sul
- . Filipe Câmara, Juiz de Direito – Presidente da Comarca da Madeira
- . Paula Pott, Desembargadora no Tribunal da Relação de Lisboa
- . Ruben Oliveira Juvandes, Juiz do Tribunal de Trabalho de Vila Franca de Xira

Membros do grupo - consultores:

- . Álvaro Santos Pereira, Diretor do Departamento de Estudos Nacionais do Departamento de Assuntos Económicos da OCDE
- . Celsa Pico Lorenzo, Conselheira do Tribunal Supremo de Espanha e Presidente da Comissão de Ética Judicial espanhola
- . Flávia Pessoa, Conselheira - Conselho Nacional de Justiça – Brasil
- . Margarida Mano, Professora Universitária - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
- . Miguel Poiars Maduro, Professor Universitário - European University Institute
- . Paula Abreu, Professora Universitária - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
- . Maria Tereza Uille Gomes, Professora Universitária, ex Conselheira - Conselho Nacional de Justiça – e ex Procuradora-geral do Ministério Público do Paraná – Brasil

Colaboradores:

- . Leonor Bénard da Costa, Mestranda de Sociologia - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
- . Raquel Ferreira Morais, Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
- . Sancho Spínola Pontes, Funcionário Judicial
- . David Martins Carvalho, Funcionário Judicial

- (3) Justiça digital e inteligência artificial nos tribunais

- coordenação de José Joaquim Oliveira Martins (Juiz de Direito – Assessor do Gabinete de Juízes do Tribunal Constitucional)

Membros do grupo:

- . Ana Maria Marques Flório Pinhol, Juíza Desembargadora e Presidente dos Tribunais Administrativos e Fiscais da Zona Sul
- . António Joaquim Gomes, Juiz de Direito
- . Carlos Caiado Pinho, Procurador da República
- . Cláudia Pina de Neves Cunha, Juíza de Direito
- . João António Ferreira, Juiz de Direito
- . Manuel David Masseno, Professor de Direito

- (4) Estatuto dos juízes, qualidade do sistema de justiça e ética judicial. Recrutamento e capacitação judiciária

– coordenação de António João Latas (Juiz Conselheiro - Supremo Tribunal de Justiça)

Membros do grupo:

. António Francisco Martins – Juiz Conselheiro e Vice-Presidente - Tribunal de Contas

. Filipe César Marques – Juiz de Direito. Ex-Presidente da Medel

. Filipe Duarte Neves – Juiz de Direito nos TAF. Docente no CEJ

. João Rato – Procurador-Geral Adjunto / Procuradoria Geral Regional do Porto / Tribunal da Relação do Porto

. Nuno Lemos Jorge – Juiz de Direito. Assessor do Tribunal Constitucional

. Paulo Dá Mesquita - Juiz Conselheiro – Tribunal de Contas. Professor Universitário

Consultora:

. Mariarosaria Guglielmi – Magistrada italiana. Procuradora Europeia Delegada, Presidente da Medel

- (5) Independência judicial e administração judiciária

– Coordenação Sónia Moura (Juíza de Direito – Tribunal Central Cível de Almada – Diretora da Revista Julgar)

Membros do grupo:

. Helga Gomes, Juíza de Direito

. Idalina Ribeiro, Juíza de Direito

. Rui Batista, Procurador da República, atualmente a exercer funções como Coordenador dos Juízos Centrais Criminais de Lisboa;

. Sofia David, Juíza Conselheira do Tribunal de Contas.

Justificação

As questões sobre a justiça e os tribunais têm vindo a denotar um crescimento constante em termos de centralidade e acuidade, tanto do ponto de vista nacional como internacional.

Esse questionamento e essa centralidade trazem consigo a necessidade de distinguir aquilo que é primordial e estruturante do que é conjuntural e reformável, tanto na escala histórica como na escala geográfica, na elaboração de uma agenda de reforma da justiça adequada aos tempos atuais.

A qualificação das instituições jurídicas e judiciárias passa, assim, em primeiro lugar, por criar uma cultura de diálogo intergeracional, no exercício ético e solidário com o futuro e a sua sustentabilidade, numa ideia de progresso assente naquilo que faz sentido preservar e no que é necessário modificar.

Essa ética de responsabilidade perpassa pela valorização dos princípios e dos valores essenciais que marcam as democracias do tempo presente, designadamente do Estado de Direito, da garantia das liberdades e dos direitos fundamentais, da inclusão

e da igualdade de todas as pessoas, além da preservação e salvaguarda das demais espécies vivas e do ambiente.

Assim, os direitos e os deveres de cidadania assentam num princípio básico da sociedade e do relacionamento humano: o respeito que cada pessoa pode esperar das demais, dos poderes públicos e da sociedade em geral, e o respeito que cada um deve ter pelos outros, pelos poderes públicos e pela sociedade em geral.

A medida e o conteúdo desses direitos e desses deveres são-nos dados pelos princípios e pelas regras jurídicas, sobretudo constitucionais, que assentam nos pressupostos básicos da dignidade da pessoa humana, da liberdade, da democracia e da consonante organização política e social. O Estado de Direito permite a vida social segundo os padrões humanos, sociais, políticos, económicos e ambientais que constituem o património de desenvolvimento dos direitos fundamentais da pessoa humana, num contexto político e institucional de pluralidade, interdependência e mútua limitação dos diversos poderes do Estado sujeito àqueles direitos. A reflexão sobre o sistema de justiça tem como critério primeiro a promoção destes valores.

Esta também é uma ponderação de cariz internacional. Os sistemas de justiça e concretamente as organizações e interlocutores que nele convivem encontram-se integrados num modelo de governação global, vinculados a princípios e regras que permitem a sua inserção eco-sistémica. As questões e os debates sociais, políticos e económicos não podem, por isso deixar de vincular toda a organização da justiça e, concretamente quando ela se realiza numa perspetiva transnacional. Nesse sentido, as políticas públicas de justiça estão vinculadas a outros comandos supranacionais que, vinculando todas as instituições públicas, também se refletem necessariamente nas políticas de justiça.

Assim acontece com a relevância da exigência do cumprimento da agenda para o desenvolvimento sustentável das Nações Unidas (agenda 2030), e com especial relevância, com o seu objetivo 16, concretamente identificado como “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, mas também, no domínio europeu, com os programas da União Europeia e do Conselho da Europa, refletidos nos princípios-chave que ressaltam das suas decisões políticas mas também da sua jurisprudência, como o Estado de Direito, a separação de poderes, a independência do poder judicial, a sujeição de todos e nomeadamente das autoridades ao direito (lei e procedimentos), a equidade perante a lei, a certeza jurídica, a proibição da arbitrariedade do poder e a efetividade da tutela judicial dos direitos através de tribunais imparciais e independentes.

Certo que o panorama internacional atual, em todos os quadrantes geográficos, suscita uma grande apreensão em torno da necessidade de defender os princípios do Estado de Direito que se confrontam, de uma forma nunca vista, com um movimento de recuo dessas garantias em países e em regiões em que as mesmas se tomavam como certas. Ou seja, a consolidação do Estado de Direito, na sua matriz essencial, é ainda um caminho a ser percorrido.

Também o reconhecimento dos direitos humanos, matricialmente proclamados em 1948, continua a enfrentar graves constrangimentos culturais e religiosos em muitos territórios, o que é suscetível de esvaziar de conteúdo ou mitigar de forma profunda a respetiva declaração adotada pelas Nações Unidas, como sucede, desde logo, com a afirmação da igualdade de direitos entre homens e mulheres.

Por outro lado, também no plano global, a pandemia da COVID-19, sucedida pelo conflito bélico deflagrado no leste europeu, após a agressiva invasão da Ucrânia, amplificaram e complexificaram o ambiente de incerteza e de insegurança política, social e económica da vida internacional.

Esta convergência de crises tem desembocado em disfunções de pendor sistémico difíceis de resolver, em diversos domínios, ressaltando desde logo os problemas económicos e sociais associados à quebra na produção agrícola e industrial, aos bloqueios nos canais de distribuição e no fornecimento da energia e dos combustíveis, ao fenómeno da inflação, ao notório abrandamento do crescimento das potências económicas e ao risco de pobreza e fome em grande escala. Paralelamente, por força dessa mesma convergência crítica, assistiu-se a uma quebra da qualidade das democracias em mais de uma centena de países, avultando, aqui, a questão do enquadramento constitucional das restrições ao exercício dos direitos fundamentais decretadas para o controlo da pandemia, problemática já objeto de análise, no plano europeu, pela Agência Europeia dos Direitos Fundamentais (FRA) nos seus últimos relatórios.

Um contexto de crise que veio trazer uma ainda maior aceleração às tendências de mudança, intensificando as necessidades de conformação dos atos e procedimentos judiciais ao ambiente digital e aos meios de comunicação à distância.

O mundo atual, a sua forma de organização, a sua economia e política, o desenvolvimento, o ambiente e a indústria, o Estado e a administração pública, todos se condicionam à disrupção tecnológica, nas suas várias dimensões de mudança. Nos seus agentes ou atores, nos seus diversos dispositivos, na inovação tecnológica, na internet das coisas, nas mutações dos modelos de negócios e dos fluxos financeiros, na exploração da informação e dos dados, na inteligência artificial e na robótica.

Esta revolução tecnológica confronta-nos com uma complexa questão filosófica, social e económica, atinente ao papel da espécie humana no mundo, à medida que em diversos campos o trabalho humano vai ter de se adaptar cada vez mais ao digital, ao cibernético e à robótica, suscitando particular interesse o debate sobre as condições ou limites da intervenção da inteligência artificial no processo de decisão judicial. A Carta Europeia de Ética sobre o Uso da Inteligência Artificial em Sistemas Judiciais e seu Ambiente (2018) traduz um esforço de abordagem desta temática, revelando a sua importância e premissa.

A justiça criminal e o seu dramatismo político e social, radicado em naturais sentimentos de preocupação do cidadão pode transformar-se facilmente num fator de erosão da confiança nos tribunais e dos juízes, enquanto seus agentes fundamentais e decisivos.

Neste plano não pode deixar de ser ponderada a relação do sistema de justiça com os meios de comunicação em geral, incluindo as redes sociais, num mundo cada vez mais em rede e digital, tendo presente a poderosa influência que exercem na formação da opinião pública e na degradação do espaço público.

Quaisquer que sejam as melhorias no desempenho dos tribunais, face à conjuntura de instabilidade e crise em que vivemos, acrescerão sempre razões para questionar estes do ponto de vista da sua eficiência e eficácia e da capacidade que os mesmos terão

em aperfeiçoar-se e a renovar-se em paralelo com as demais organizações sociais e empresariais.

Finalmente, e quando a dimensão ética das organizações começa a emergir como valor essencial das democracias, as situações conhecidas sobre comportamento de juízes que levantam dúvidas sobre a sua integridade profissional, são motivo sério para a adoção de mecanismos de reforço institucional e ético internacionalmente recomendados.

A incerteza e a instabilidade dos tempos em que vivemos suscitam a necessidade de pensar de forma mais sustentada as estruturas primordiais do funcionamento da justiça. Adaptando aquilo que se poderá adaptar, reformando os elementos entendidos como ultrapassados e reforçando o conteúdo essencial e distintivo do sistema judicial naqueles que podem ser assumidos como os seus pilares fundamentais.

Devendo a Constituição assegurar a preservação do Estado de Direito, importa, no que ao sistema de justiça concerne, que as linhas de força dessa revisão fundamental representem a consolidação, o aperfeiçoamento e o reforço das garantias dos cidadãos, numa linha de continuidade com os princípios democráticos.

A convergência de todos estes fatores críticos imprime uma natural vontade de reformar a justiça, habitualmente refletida numa determinada agenda política, na qual se adivinha que a revisão constitucional relativa à organização e funcionamento da justiça assuma especial prioridade e significado.

Temos como certa a capacidade de os juízes refletirem de forma experiente e profunda sobre os assuntos relativos aos tribunais e ao funcionamento da justiça ou as questões derivadas do seu estatuto profissional. Este ponto de vista é tão imprescindível quanto a capacidade de diálogo com as análises externas ao sistema judicial que, pelo seu posicionamento, objetividade e enriquecimento, introduzem às soluções encontradas uma justificação, uma racionalidade e uma legitimidade reforçadas.