

OS PODERES DO JUIZ-PRESIDENTE: O FUTURO FACE AO LIMITE CONSTITUCIONAL DO JUIZ NATURAL

JORGE ALMEIDA
PATRÍCIA BRANCO

A mudança que se avizinha no âmbito das reformas sobre a geografia da justiça implica a assumpção de novos e diferentes poderes pelo juiz presidente da circunscrição judicial a criar. Os limites destes poderes e a sua compatibilização com o princípio do juiz natural é o que se aborda neste artigo.

INTRODUÇÃO

O debate sobre novos modelos de gestão judicial, designadamente quanto ao reforço das funções do juiz-presidente na gestão dos processos, dos recursos humanos e, ainda, sobre a criação de uma gestão profissionalizada dos Tribunais, ocupa uma posição central no actual debate sobre a reforma da administração da justiça¹. Em Portugal, a Resolução do Conselho de Ministros de 7 de Setembro de 2006 previa a reformulação do modelo de gestão do sistema judicial em função da adopção das novas circunscrições, que substituirão as actuais comarcas, nomeadamente quanto ao reforço das funções do juiz-presidente e a criação de uma gestão profissionalizada dos meios disponíveis. Também no “Acordo político-parlamentar para a reforma da Justiça” (o denominado pacto de justiça entre o Partido Socialista e o Partido Social Democrata), foi acordada a criação de novas circunscrições territoriais de base, por referência às NUTS III, às quais passarão a ser afectos os meios humanos e materiais, sendo 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 Magis-

¹ Sucedem-se nos países da União Europeia as reformas tendentes ao reforço dos poderes dos Juizes Presidentes. A título de exemplo, refiram-se as recentes inovações em Itália (Magistrati Capi — Decreto Legislativo entrado em vigor em 27 de Outubro de 2006), em Espanha (Juízes Decanos — alteração, através da Lei Orgânica n.º 19/2003, de 23 de Dezembro, da Lei Orgânica do Poder Judicial) e na Bélgica (Definição do Perfil do juiz-presidente do Tribunal e Plano Thémis).

tratura”, assegurando-se, ainda, 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”, bem como 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.

Contudo, perante o actual panorama de reforma do mapa e da organização judiciária, não podemos deixar de nos interrogar sobre os limites dos previsíveis poderes de gestão dos novos juízes-presidentes dos tribunais de primeira instância, atendendo, em especial, ao princípio constitucional do juiz natural.

1. O PONTO DE PARTIDA: AS ACTUAIS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS DOS PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

Nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP), compete aos vários tribunais que compõem a organização judiciária nacional (o Supremo Tribunal de Justiça, os Tribunais da Relação, os Tribunais Judiciais de Primeira Instância e os Tribunais Administrativos e Fiscais) “administrar a justiça em nome do povo” (artigo 202.º, n.º 1, da CRP). Todavia, administrar a justiça não se esgota na mera função de julgar, já que há todo um conjunto de tarefas quotidianas que se prendem com a gestão, a organização e o funcionamento normal dos tribunais, cuja execução é essencial para que a sua função primária, de resolução de litígios, possa decorrer de forma eficaz e eficiente.

Assim, quando se fala de tribunais, há que pensar nos mesmos enquanto unidades organizativas, que podem ser descritas como “um conjunto estruturado de funções, com objectivos comuns e formas estandardizadas de agir para alcançar esses objectivos”². Esta perspectiva permite-nos encarar os tribunais como “organizações profissionalizadas”, com uma hierarquia interna e com tarefas determinadas e distribuídas pelos vários “profissionais” que as compõem.

Um dos “profissionais” em questão é o juiz-presidente de cada tribunal de primeira instância. De acordo com a Lei de Organização e de Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ)³, para efeitos administrativos, a presidência do Tribunal é atribuída ao respectivo juiz de direito (artigo 74.º, n.º 1, da LOFTJ). Deste modo, a competência administrativa do presidente⁴ do tri-

² FIX-FERRO, Hector, *Courts, Justice and Efficiency*, Hart Publishing, 2003, p. 140.

³ Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro, rectificada e alterada.

⁴ O presidente do tribunal é apoiado no exercício das funções de natureza administrativa por um Conselho Consultivo, ao qual compete dar parecer sobre o projecto de orçamento e o relatório de actividades elaborados pelo administrador do tribunal, emitir sugestões relativas à administração e fun-

bunal consiste em orientar superiormente os serviços das secretarias judiciais; dar posse ao secretário judicial; exercer a acção disciplinar sobre os funcionários de justiça⁵; elaborar anualmente um relatório sobre o estado dos serviços; e exercer as demais funções conferidas por lei (artigo 75.º da LOFTJ)⁶.

Nos tribunais cuja dimensão assim o justifique, os presidentes são coadjuvados por administradores⁷ (artigo 76.º da LOFTJ). Nos tribunais onde não exista administrador⁸, o presidente do tribunal pode delegar competências no secretário do tribunal (artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 176/2000, de 9 de Agosto⁹).

Hoje, contudo, na prática, é sobre o secretário judicial, as secretarias-gerais e as secretarias que cabem as tarefas da administração dos tribunais, ainda que, em larga medida, sob a tutela do juiz-presidente ou, em alguns casos, delegação do Ministério da Justiça. Assim, nos termos do Mapa I, alínea b), do Estatuto dos Funcionários de Justiça (Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de Agosto), compete ao secretário de justiça dirigir os serviços da secretaria, elaborar e gerir o orçamento de delegação da secretaria, corresponder-se com as entidades públicas e privadas sobre assuntos referentes ao funcionamento do tribunal, providenciar pela conservação das instalações e equipamentos do tribunal e, nas secretarias gerais, dirigir o serviço da secretaria

cionamento do tribunal e pronunciar-se sobre as necessidades de pessoal do tribunal (artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 176/2000, de 9 de Agosto).

⁵ Os juízes-presidentes têm competência relativamente à instauração e instrução de procedimento disciplinar contra oficiais de justiça (artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de Agosto — Estatuto dos Funcionários de Justiça). Já a acção disciplinar a exercer sobre os magistrados judiciais é, nos termos do Estatuto da Magistratura Judicial, da competência do Conselho Superior da Magistratura (artigo 113.º da Lei n.º 21/85, de 30 de Julho).

⁶ Com a entrada em vigor do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, em 2002, foram introduzidas inovações nesta concepção. O juiz-presidente nos tribunais administrativos de círculo não tem processos distribuídos e tem competência, designadamente, para propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais os critérios que devem presidir à distribuição, no respeito pelo princípio do juiz natural; assegurar o andamento dos processos no respeito pelos prazos estabelecidos, podendo determinar a substituição provisória do relator, por redistribuição, em caso de impedimento prolongado; planear e organizar o quadro de juízes do tribunal, assegurando uma equitativa distribuição de processos pelos juízes; ou providenciar pela redistribuição equitativa dos processos no caso de alteração do número de juízes (entre outras competências).

⁷ A quem compete preparar e elaborar o projecto de orçamento; propor ou proceder às aquisições de bens e serviços e administrar os bens de consumo; gerir os meios de telecomunicações e assegurar a gestão dos contratos de manutenção e assistência técnica; providenciar pela conservação das instalações e dos bens e equipamentos comuns e tomar ou propor medidas para a sua racional utilização; velar pela segurança do edifício, das pessoas que o frequentam e dos bens nele existentes; e regular a utilização de parques ou lugares de estacionamento de veículos.

⁸ O regime jurídico do administrador do tribunal (Decreto-Lei n.º 176/2000, de 9 de Agosto) que, na prática, nunca entrou em vigor, dá ao administrador competências para coadjuvar o presidente do tribunal no exercício das suas competências em matéria administrativa, apoiando-o em todas as tarefas em que tal lhe seja solicitado, agindo neste âmbito sob a sua orientação e direcção. Os administradores deveriam exercer, ainda, as competências previstas na lei e as que lhes forem delegadas pelo Director-Geral da Administração da Justiça e pelo Presidente do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 176/2000, de 9 de Agosto). Assim, têm, nos termos da lei, competência em matéria de gestão de instalações e equipamentos, de gestão de recursos humanos não integrados na carreira dos oficiais de justiça e de gestão orçamental e realização de despesa (artigo 4.º).

⁹ Que estabelece o regime jurídico do administrador do tribunal.

(bem como desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior).

Por outro lado, e por determinação do Regulamento da LOFTJ (artigo 25.º, n.º 2), o secretário também tem competência para fazer a distribuição do pessoal, sem prejuízo dos poderes de direcção do presidente do tribunal. Mais, no âmbito do Despacho n.º 5/2007, de 2 de Janeiro, da DGAJ, são delegadas nos secretários de justiça providos nas secretarias-gerais as seguintes competências: adjudicar e autorizar a realização de despesas com a aquisição de bens e serviços, incluindo as despesas com instalações afectas aos serviços dos respectivos tribunais, até ao montante máximo de € 24.939,89 (ou de € 4.987, conforme os casos); autorizar a realização das despesas emergentes da renovação ou revisão de preços (cumpridos os respectivos termos contratuais) de contratos de prestação de serviços, até ao montante máximo de € 99.759,57 (ou de € 49.879,79, conforme os casos); adjudicar e autorizar a realização de despesas com aquisição de bens e serviços, ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento celebrados pela Direcção-Geral do Património ou no âmbito de procedimentos conduzidos pela Unidade de Compras Electrónicas do Ministério da Justiça, até ao montante máximo de € 49.879,79; autorizar a destruição ou a remoção e o abate de bens insusceptíveis de reutilização; e autorizar a venda de papel inutilizado.

Por fim, também de acordo com o Regulamento da LOFTJ, as secretarias-gerais e as secretarias dos Tribunais de Primeira Instância têm ainda algumas competências administrativas. Assim, à secção central dos serviços judiciais compete, entre outras funções, escriturar a receita e despesa do cofre, processar as despesas da secretaria, elaborar os termos de aceitação e de posse e elaborar os mapas estatísticos (bem como organizar a biblioteca e o arquivo) (artigos 16.º, n.º 2, 17.º, n.º 1, e 19.º).

O Regime Processual Civil Experimental: o juiz-presidente com competências de gestão processual

Com o Decreto-Lei n.º 108/2006, de 8 de Junho, foi criado o Regime Processual Civil Experimental (RPCE), cuja aplicação se circunscreve a um conjunto de tribunais a determinar pela elevada movimentação processual que apresentem, o que permitirá testar e aperfeiçoar os dispositivos de aceleração, simplificação e flexibilização processuais.

Este diploma consagra, de modo pioneiro, o princípio de que o juiz tem o dever de gestão processual, que, nos termos do artigo 2.º, consiste, nomeadamente, em adoptar a tramitação processual adequada às especificidades da causa e o conteúdo e a forma dos actos processuais ao fim que visam atingir; garantir que não são praticados actos inúteis, recusando o que for imperitante ou meramente dilatatório; e adoptar os mecanismos de agilização processual previstos na lei.

No artigo 6.º consagra-se a possibilidade de ser feita a agregação de acções, ou seja, a reunião num único processo, a requerimento das partes,

de acções que tenham sido propostas separadamente, mas que nas quais se verifiquem os pressupostos de admissibilidade de litisconsórcio, de coligação, de oposição ou de reconvenção (quando estas acções pendam perante o mesmo juiz, não há necessidade de as partes fazerem tal requerimento, pois a agregação pode ser determinada oficiosamente). O requerimento de agregação deve ser dirigido ao juiz-presidente do Tribunal, sendo que, mensalmente, este já é informado pela secretaria sobre os processos que se encontram em condições de serem agregados (ou apensados). Compete, pois, ao juiz-presidente, nos termos do RPCE, proferir decisões de agregação de processos que corram no Tribunal a que preside (decisões que devem indicar quais os actos a praticar conjuntamente e o respectivo conteúdo).

2. O CONTEXTO CONSTITUCIONAL: O CONCEITO DO PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS AOS PODERES DE UM JUIZ-PRESIDENTE

O princípio do juiz natural ou legal¹⁰ é uma dimensão do princípio do Estado de Direito Democrático que, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, compõe, em conjunto com vários outros princípios, uma dimensão processual garantística daquele princípio estruturante¹¹.

Ainda antes da Constituição de 1976, Jorge de Figueiredo Dias salientava que, pelo princípio do “juiz natural” ou do “juiz legal”, “se procura sancionar, de forma expressa, o direito fundamental dos cidadãos a que uma causa seja julgada por um tribunal previsto como competente por lei anterior, e não *ad hoc* criado ou tido como competente”, com um tríplice significado: no plano da fonte, só a lei pode instituir o juiz e fixar-lhe a competência; no plano temporal, afirmando um princípio de irretroactividade; no plano da previsão legal, a vinculação a uma “ordem taxativa de competência, que exclua qualquer alternativa

¹⁰ Entre nós, este princípio encontrou consagração já nas Constituições oitocentistas, e, mesmo antes, já na lei da nova organização judiciária saída da Revolução Francesa.

Actualmente, encontra-se igualmente consagrado noutras Constituições europeias — como, por exemplo, na Lei Fundamental da Alemanha (cf. artigo 101.º, n.º 1, “São proibidos os tribunais de excepção. Ninguém pode ser subtraído ao seu juiz legal”), na Constituição italiana (cf. artigo 25.º, “Ninguém pode ser privado do juiz natural pré-constituído por lei”) ou na Constituição espanhola (cf. artigo 24.º, n.º 2, “Todos têm direito ao juiz ordinário pré-determinado por lei”) —, podendo ainda ser aproximado da exigência, constante de vários instrumentos internacionais, de que a causa penal será examinada por um “tribunal independente e imparcial” estabelecido por lei (como decorre do artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, do artigo 14.º, n.º 1, do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos) ou, mais explicitamente, que “toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei” (artigo 47.º, 2.º par., da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, JOCE, n.º C-364, de 18 de Dezembro de 2000, p. 1-22).

¹¹ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

a decidir arbitrária ou mesmo discricionariamente”, e, designadamente, com proibição de jurisdições de excepção¹².

Após a consagração normativa do princípio do juiz natural no artigo 32.º da CRP, a sua densificação jurisprudencial foi frequentemente requisitada ao Tribunal Constitucional, em especial quanto ao problema da admissibilidade, por confronto com aquele princípio, do método de determinação concreta da competência previsto no artigo 16.º, n.º 3, do Código de Processo Penal, tendo-se firmado jurisprudência no sentido de que esta norma não viola o princípio do juiz natural¹³. Decidiu-se nestes arestos que o princípio do juiz natural, ao proibir a criação de tribunais *ad hoc*, não se opõe ao método da determinação concreta da competência do tribunal, que atende a pena que, num juízo prévio de prognose, se espera que venha a ser aplicada ao crime, não abrindo também tal preceito a porta a uma arbitrária manipulação da competência para julgar.

Podemos, a par de Gomes Canotilho e Vital Moreira, defender que o “princípio do juiz legal comporta várias dimensões fundamentais: (a) exigência de determinabilidade, o que implica que o juiz (ou juízes¹⁴) chamado a proferir decisões num caso concreto esteja previamente individualizado através de leis gerais, de uma forma o mais possível inequívoca; (b) garantia de uma justiça material assegurada pela neutralidade e independência do juiz, bem como da «distanciação» do juiz em relação à causa, o que aponta para o contraditório e para a existência de regras legais sobre suspeição e remoção obrigatória; (c) princípio da fixação de competência, o que obriga à observância das competências decisórias legalmente atribuídas ao juiz e à aplicação dos preceitos que de forma mediata ou imediata são decisivos para a determinação do juiz da causa; (d) observância das determinações de procedimento referentes à divisão funcional interna de distribuição de processos, o que aponta para a existência de um regulamento, provimento ou norma de distribuição de processos (embora esta distribuição seja uma actividade materialmente administrativa, ela conexas-se com o princípio da administração judicial)”¹⁵. O prin-

¹² DIAS, Jorge de Figueiredo, «Sobre o sentido do princípio jurídico-constitucional do ‘juiz natural’», *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 111.º, 1974, p. 322.

¹³ Esta foi a posição adoptada nos citados Acórdãos n.ºs 393/89 e 212/91, bem como em muitos arestos posteriores, como, por exemplo, nos Acórdãos n.ºs 435/89, *in DR*, II série, de 21 de Setembro de 1989, 41/90, *in Acórdãos do Tribunal Constitucional*, vol. 15.º, p. 151, 9/91, *in DR*, II série, de 18 de Junho de 1991, 265/95, *in DR*, II série, de 19 de Julho de 1995, além de muitos outros não publicados (assim, por exemplo, os Acórdãos n.ºs 145/90, 147/90, 164/90, 165/90, 166/90, 167/90, 168/90, 178/90, 183/90, 195/90, 197/90, 206/90, 208/90, 217/90, 218/90, 219/90, 220/90, 226/90, 252/90, 269/90, 276/90, 282/90, 291/90, 293/90, 296/90, 297/90, 301/90, 319/90, 320/90, 326/90, 327/90, 328/90, 335/90, 5/91, 11/91, 24/91, 28/91, 31/91, 35/91, 41/91, 43/91, 45/91, 46/91, 47/91, 50/91, 78/91, 79/91, 169/91, 170/91, 171/91, 214/91, 281/91, 300/91, 301/91, 302/91, 303/91, 304/91, 305/91, 306/91, 307/91, 308/91, 309/91, 310/91, 311/91, 312/91, 313/91, 314/91, 385/91, 436/91, 455/91 e 456/91).

¹⁴ De acordo com os mesmos autores, o “juiz legal é não apenas o juiz da sentença em 1.ª instância, mas todos os juízes chamados a participar numa decisão (princípio dos juízes legais)” (Canotilho e Moreira, 1984: 218).

¹⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra: Coimbra Editora, 2.ª ed., 1984, p. 218-219.

cípio do juiz natural afirma-se essencialmente perante os tribunais, mas também perante todos os órgãos da Administração Pública, em especial o Governo, e perante os órgãos do poder legislativo¹⁶.

Assim, Jorge Miranda e Rui Medeiros entendem que o “princípio do juiz natural, garantido pelo n.º 9 do artigo 32.º [da CRP], tem por finalidade evitar a designação arbitrária de um juiz ou tribunal para decidir um caso submetido a juízo. As normas, tanto orgânicas como processuais, têm de conter regras que permitam determinar o tribunal que há-de intervir em cada caso em atenção a critérios objectivos, não sendo admissível que a lei autorize a escolha discricionária do tribunal ou tribunais que não-de intervir no processo”. Contudo, acrescentam que “[p]ara se alcançar o correcto sentido da garantia constante do n.º 9 importa relacioná-la com o estabelecido também pelo artigo 209.º, n.º 4, que proíbe a existência de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de certas categorias de crimes”¹⁷.

2.1. As dimensões do princípio do juiz natural

Enunciada a origem histórica do princípio, e o seu entendimento consagrado actualmente na nossa jurisprudência e doutrina constitucional, analisaremos as suas dimensões estruturantes: a ‘exigência de determinabilidade’ do tribunal (prévia individualização por lei geral do tribunal competente) (ou dimensão negativa); a garantia de uma justiça material, independente e neutra (ou dimensão subjectiva); o ‘princípio da fixação da competência’ (observância das competências decisórias legalmente atribuídas a um tribunal) (ou dimensão positiva); e o respeito ‘das determinações de procedimento referentes à divisão funcional interna’, ou seja, do normativo que regula a distribuição de processos (ou dimensão interna). Apesar desta divisão analítica, as dimensões do princípio do juiz natural não são estanques, havendo a necessidade de, face a cada problema concreto, analisar todos os elementos em conjunto, visando, *in fine*, a protecção dos direitos individuais face a arbítrios do Estado.

2.1.1. A determinabilidade do tribunal ou dimensão negativa do princípio do juiz natural

A Constituição, ao definir o princípio do juiz natural, utiliza a expressão “nenhuma causa pode ser subtraída ao **tribunal** cuja competência esteja fixada em lei anterior” (negrito nosso) (artigo 32.º, n.º 9, da CRP). O seu sig-

¹⁶ No mesmo sentido, cf. CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital (nota 15), p. 218, e DIAS, Jorge de Figueiredo (nota 12) p. 83 e ss.

¹⁷ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada — Tomo I (Artigos 1.º a 79.º)*, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 362-363.

nificado deve ser entendido, de acordo com Figueiredo Dias, como da “proibição da criação *ad hoc*, ou da determinação arbitrária ou discricionária *ex post facto*, de um juízo competente para a apreciação de uma certa causa penal. Se bem seja certo que, deste modo, cabe no princípio uma qualquer ideia de anterioridade na fixação da competência relativamente ao facto que vai ser apreciado, não se trata nele tanto (diferentemente do que sucede com o princípio do *nullum crimen, nulla poena sine lege*) de erigir uma proibição geral e absoluta de «retroactividade», quanto sobretudo de impedir que motivações de ordem política ou análoga — aquilo, em suma, que compreensivelmente se pode designar pela *raison d’État* — conduzam a um tratamento jurisdicional discriminatório e, por isso mesmo, incompatível com o princípio do Estado-de-direito”¹⁸.

Assim, o princípio não pretende proscrever “toda e qualquer atribuição de competência feita por lei que não seja anterior à prática do facto que constitui objecto do processo” — mas apenas “quando, mas também sempre que, a atribuição de competência seja feita através da criação de um juízo *ad hoc* (isto é: de excepção)”¹⁹. Ou seja, a exigência de anterioridade da lei não poderia, razoavelmente, colocar entraves a qualquer reforma da organização judiciária, pelo que, o que importa não seria a determinação da competência individualizada e abstracta de determinado tribunal, mas “apenas que em razão daquela causa ou de categorias de causas a que ela pertence sejam criados *post factum* tribunais de excepção, ou a definição individual da competência, ou do desaforamento discricionário de uma certa causa, ou por qualquer outra forma discricionária que ponha em perigo o direito dos cidadãos a uma justiça penal independente e imparcial”²⁰.

Assim, o princípio do juiz natural não poderia impedir a modificação legal, com efeitos imediatos, da organização judiciária (o que seria mesmo inconstitucional no caso de tal modificação representar um aperfeiçoamento ou avanço na forma de garantir os direitos dos cidadãos) embora, por efeito dessa alteração, os processos concretos possam, assim, vir a ser apreciados por um tribunal diverso daquele que resultaria das regras em vigor no momento da prática do facto em questão. Mais, a alteração, quer de regras legais, quer de regras de procedimento para a divisão interna de processos, pode impor-se mesmo para processos já pendentes, desde que cumpra os requisitos da generalidade e da imparcialidade, ou seja, que tenha aplicação geral, abrangendo um número indeterminado de processos, e que não con-

¹⁸ DIAS, Jorge de Figueiredo (nota 12).

¹⁹ DIAS, Jorge de Figueiredo (nota 12).

²⁰ DIAS, Jorge de Figueiredo (nota 12). Também neste sentido, MARQUES DA SILVA, Germano, *Curso de processo penal*, 4.ª ed., Lisboa: Verbo, 2000, p. 54, salienta que o princípio do juiz natural ou legal “tem por finalidade evitar a designação arbitrária de um juiz ou tribunal para resolver um caso determinado. As normas, tanto orgânicas como processuais, têm de conter regras que permitam determinar o tribunal que há-de intervir em cada caso em atenção a critérios objectivos; não é, pois, admissível que a norma autorize a determinação discricionária do tribunal ou tribunais que hão-de intervir no processo”.

substancie uma discriminação ou um arbítrio, ou seja, que tenha como pressuposto a concretização de princípio jurídico e não de uma *voluntas* política ou individual²¹.

2.1.2. A garantia de uma justiça material ou dimensão subjectiva do princípio do juiz natural

A decisão de um determinado processo não pode ser tomada por qualquer forma discriminatória que lese ou ponha em perigo o direito dos cidadãos a uma justiça independente e imparcial. Com este objectivo, podemos identificar duas grandes áreas de intervenção do princípio do juiz natural: ao nível da fixação legal prévia de critérios objectivos e gerais de divisão da competência entre os tribunais e de nomeação dos juizes e ao nível da imparcialidade de cada juiz no momento do julgamento. Esta última área compõe o que a doutrina refere como “garantia de uma justiça material” alicerçada na independência e neutralidade do juiz, bem como na equidistância deste em relação às partes dos processos que julga.

O princípio do juiz natural impõe, assim, a existência de normas processuais que garantam, de uma forma clara e objectiva, o exercício do direito de contraditório por qualquer das partes e o afastamento do juiz quando a referida equidistância esteja comprometida. Devem existir conjuntos objectivos de condições que determinem, pela sua gravidade, um afastamento imediato do juiz e de condições que possibilitem, quer ao magistrado, quer a um interveniente processual²², requerer o afastamento do juiz a um órgão judicial (regras legais sobre escusa, suspeição e remoção). Por outro lado, impõe, igualmente, que a mesma objectividade e generalidade dos critérios que é exigível na definição do tribunal competente, exista na substituição dos juizes nas faltas ou impedimentos, ou, ainda, na nomeação de juizes da bolsa ou de juizes auxiliares e que, logicamente, os mesmos mecanismos de afastamento sejam, ainda, aplicáveis.

2.1.3. A fixação da competência do tribunal ou dimensão positiva do princípio do juiz natural

Uma outra dimensão do princípio do juiz natural é a de impor a fixação da competência do tribunal. Estamos a falar da definição das competências dos tribunais, que têm, necessariamente, de serem objectivas e de aplicação universal, de modo a salvaguardar a imparcialidade do tribunal. Podemos pensar, assim, que há, necessariamente, uma reserva absoluta da lei em

²¹ Cf. DEGENHART, comentário 12 ao artigo 101.º da Lei Fundamental, in SACHS, Michael, *Grundgesetz — Kommentar*, 2.ª ed., München, 1999, p. 1822, *apud* Acórdão n.º 614/03 do Tribunal Constitucional.

²² Por este motivo todos os movimentos devem ser publicitados, dado que é imposto pelo princípio do juiz natural um escrutínio pelos interessados das nomeações.

matéria de competência jurisdicional²³, a qual devia ser estabelecida com anterioridade aos factos que hão-de ser julgados, ou seja, uma competência fixada exclusivamente por lei embora, mais recentemente, o juiz natural tenha sido entendido como “aquele que é racionalmente idóneo para garantir a objectividade e imparcialidade do julgamento”. Segundo esta interpretação, a “competência do juiz deverá ser fixada com base em critérios *gerais* fixados *previamente* e não depois da prática do crime e *em vista ao seu julgamento* de modo a *assegurar a sua efectiva imparcialidade*”.

2.1.4. A determinação do procedimento referente à divisão funcional interna dos tribunais ou dimensão interna (pessoal ou processual) do princípio do juiz natural

A questão que podemos enunciar, neste âmbito, é a seguinte: viola o princípio constitucional do juiz natural uma norma que possibilite a um determinado órgão (o juiz-presidente) distribuir ou redistribuir os juizes pelas várias unidades orgânicas de um tribunal ou, então, distribuir ou redistribuir os processos por essas unidades orgânicas?

A dimensão interna pessoal

Atendendo ao enquadramento legal da colocação de juizes no nosso ordenamento jurídico, a primeira parte da questão enunciada deverá ser resolvida tendo em atenção tudo o que foi referido quanto à dimensão subjectiva do princípio do juiz natural. Contudo, no que respeita à organização dos turnos de serviço urgente, é necessário um esclarecimento mais detalhado, por ser o único caso, no ordenamento jurídico português, em que a distribuição dos juizes por determinados tribunais não é feita pelo Conselho Superior da Magistratura mas pelo juiz-presidente do Supremo Tribunal²⁴ ou do tribunal da Relação respectivo²⁵.

Quanto a este problema, também a jurisprudência fixada vai no sentido de que, *não haverá violação do princípio do juiz natural desde que os critérios fixados para a distribuição de juizes não se baseiem em quaisquer razões arbitrárias ou discriminatórias, alheias aos interesses substanciais em causa no processo. Assim, desde que públicos, fundamentados, objectivos e de aplicação geral e abstracta, é respeitado o princípio do juiz natural.*

Por exemplo, na situação apreciada no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 614/03, para o serviço urgente durante as férias judiciais no Tribunal da Relação existia um Provimento do presidente que estabelecia o mapa

²³ A par, por exemplo, da doutrina italiana citada pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 614/03.

²⁴ Artigo 32.º da LOFTJ.

²⁵ Artigos 53.º e 73.º da LOFTJ.

dos turnos para as férias judiciais do verão. Contudo, num dado momento, a conferência criminal à qual competia julgar um determinado incidente teria, de acordo com o mapa e com as regras legais aplicáveis, uma constituição certa, atendendo às regras de distribuição fixadas. Todavia, após a entrada do incidente, o Presidente da Relação alterou as regras de distribuição devido à urgência do referido incidente e, indirectamente, condicionou a escolha dos juízes que compuseram a conferência criminal que o julgou.

O entendimento do Tribunal Constitucional foi, neste caso, de que o princípio do “juiz natural” não proíbe toda e qualquer revogação ou alteração imediata, com aplicação a processos pendentes, de regras de procedimento, mesmo que estas levem a uma alteração dos juízes que compõem o tribunal, desde que a alteração se imponha por circunstâncias não previstas no momento da aprovação da regra, e que, identificadas, determinem a alteração ou revogação da referida regra como forma de proteger os interesses do cidadão (no caso referido, impedir que um processo urgente, com arguidos detidos, ficasse parado, inutilmente, cerca de seis dias, em período de férias, quando podia ser logo distribuído). Para além de se fundamentar na protecção de um direito fundamental (no caso, o da liberdade — artigo 27.º da CRP) e não na determinação *ad hoc* da formação judiciária do tribunal para o julgamento de um caso específico, a alteração não pode valer apenas para um caso concreto, devendo aplicar-se a um número indeterminado de processos futuros.

A dimensão interna processual²⁶

Nesta matéria é fundamental referir que as normas do processo civil impõem como objectivo da distribuição a repartição igualitária do serviço do tribunal através da utilização da informática ou de métodos aleatórios. Contudo, e em consonância com o defendido quanto à dimensão interna pessoal do princípio do juiz natural, a defesa de direitos fundamentais, como, por exemplo, o de acesso à justiça num prazo razoável²⁷ deveria, de *iure constituendo*, permitir que fossem definidas regras de distribuição e de desaforamento interno (pelo menos, entre as secções com a mesma competência) de carácter geral e abstracto, desde que, assim, se defendesse o direito fundamental de acesso ao direito. A concordância prática entre este direito e o princípio do juiz natural que, deste modo, e neste entendimento, não seria violado, impõe-se pelo menos quando a morosidade da justiça é consequência, em parte, da aleatoriedade não devidamente ponderada da própria distribuição de processos.

²⁶ A LOFTJ dispõe com um alcance geral, no seu artigo 23.º a proibição de desaforamento, ou seja, nenhuma causa pode ser deslocada do tribunal competente para outro, a não ser nos casos especialmente previstos na lei.

²⁷ Artigos 20.º, n.º 4, e 17.º da CRP.

3. A DESADEQUAÇÃO DA OFERTA À PROCURA DE JUSTIÇA EM PORTUGAL E A NECESSÁRIA REORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DOS TRIBUNAIS

Em Portugal, seguindo uma tendência que se tem manifestado recentemente em muitos países europeus, o poder judicial encontra-se no centro do debate quotidiano, social e político. Há um movimento reformador do poder judicial que tem ganho voz devido quer a um descontentamento social com a prestação do sistema como um todo e dos tribunais em particular, assim como a uma crítica interna que aponta as deficiências e os anacronismos de uma organização que, embora enfrente problemas do século XXI ainda se organiza seguindo princípios e estruturas delineadas no século XIX.

O crescimento das grandes cidades do litoral e, em tempos mais recentes, dos grandes centros urbanos do interior, tem provocado uma sobre-utilização de serviços, em especial, dos públicos, levando à ruptura dos equipamentos e dos meios humanos disponibilizados nessas zonas, tradicionalmente esquecidas pelo investimento público em infra-estruturas. Esta situação tem implicado a reestruturação de vários serviços, bem como do tecido económico, de modo a adaptarem-se às novas realidades, em especial, às novas exigências de uma sociedade em que a promessa de eficácia dos modelos do sector privado têm pressionado, cada vez mais, a reestruturação dos serviços públicos.

O poder judicial inclui-se no âmbito daqueles serviços públicos, cuja posição se encontra ainda mais debilitada devido à exposição pública de que tem sido alvo devido à mediatização de muitos processos. A justiça tem sido retratada como necessitando de uma reestruturação que a coloque de novo, se alguma vez esteve, em sintonia com as necessidades de uma sociedade e de um mercado estruturados de acordo com novas ambiências e novas exigências²⁸.

O contexto sócio-jurídico actual apresenta uma clara inadequação das estruturas judiciárias existentes à realidade económica e social do país, “consensualmente reconhecida, devido, designadamente, ao desigual desenvolvimento do território nacional e à especificidade das situações de Lisboa e Porto, onde se concentra a maioria da litigação, e de determinados pólos urbanos”²⁹. Contudo, o debate em Portugal relativamente à organização judiciária tem sido bastante mais limitado. Os estudos empíricos são inexistentes e as reflexões teóricas reduzem-se a um conjunto de artigos que, na

²⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa, PEDROSO, João, MARQUES, Maria Manuel Leitão e FERREIRA, Pedro, *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*, Porto: Afrontamento/CES/CEJ, 1996.

²⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa e GOMES, Conceição; (coord.), *A Geografia da Justiça: Para um novo mapa judiciário*, Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2006.

maioria das vezes, se limitam a opinar sobre algumas reformas pontuais ou a descrever a evolução do sistema³⁰.

Em 2002, Pedroso *et al.*, no seu relatório “Os tribunais e o território: um contributo para o debate sobre a reforma da organização judiciária em Portugal”, constatava que a opinião predominante ia no sentido de “extinguir” as comarcas com pouca procura, através da sua fusão/agregação jurídica, mantendo-se, contudo, em funcionamento os tribunais de comarca enquanto espaços físicos de justiça; a divisão dos distritos judiciais do Porto e de Lisboa; a distinção clara entre círculo judicial e tribunal de círculo; e a necessidade de existirem determinados serviços de assessoria técnica sedeados a nível do círculo, mas que prestassem a sua colaboração a todos os tribunais que funcionassem nessa área territorial³¹. O círculo seria, assim, a matriz da organização dos serviços jurídicos auxiliares dos tribunais (IRS, serviços da Segurança Social, assessorias técnicas, medicina legal, etc.). Defendeu-se, ainda, o prosseguimento da tendência para a especialização com a criação de tribunais de competência especializada e de competência específica³².

Foram ainda referidas várias “disfuncionalidades e irracionalidades no actual modelo de organização judiciária”, em especial a ausência de definição, com rigor, de critérios que deveriam decidir o sentido das reformas; a existência de desequilíbrios entre o volume de trabalho e a distribuição dos recursos humanos; a ausência de uma política de gestão dos recursos humanos e métodos de trabalho nos tribunais judiciais; e problemas ao nível das infra-estruturas e das condições de trabalho.

Em 2005 foi realizado o “III Encontro Anual do Conselho Superior da Magistratura” subordinado aos temas “Reforma da organização judiciária” e “Instrumentos de racionalização do trabalho dos juizes”, cujos trabalhos foram publicados em Novembro de 2006³³. 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 cau-

³⁰ COSTA, Gonçalves, «O sistema judiciário português», *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LXXIV, Coimbra: Universidade de Coimbra, 1988, p. 173-239. RODRIGUES, Cunha, «Para onde vai a justiça?», *Revista Sub Júdice*, n.º 14, Janeiro/Março 1999, p. 33-44.

³¹ SANTOS, Boaventura de Sousa, PEDROSO, João e GOMES, Conceição (coord.), *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, 2002.

³² O juiz António Rodrigues Ribeiro, no Congresso da Justiça, em 2003, apresentou alternativas à actual organização judiciária, propondo a recondução do Supremo Tribunal de Justiça ao papel de tribunal de revista e de uniformização de jurisprudência; a criação de tribunais de nível intermédio, situados entre a comarca e a Relação, e a sua generalização a nível dos círculos judiciais, ou agregação de círculos; a criação de juízos de instrução criminal, na generalidade das comarcas, ressalvadas aquelas onde o serviço o não justificasse; a reorganização do quadro dos tribunais de comarca, perspectivando-se a extinção, fusão ou agregação de uns e uma maior aposta na especialização de outros.

³³ Conselho Superior da Magistratura, 2006.

sas ou da limitação injustificada do acesso ao Direito e aos Tribunais. A reforma da organização judiciária exige: reestruturação do Conselho Superior da Magistratura; implemento de soluções de especialização na rede de Tribunais da 1.^a Instância; adaptação do mapa judiciário às novas realidades sociológicas e flexibilização das soluções orgânicas a implementar³⁴.

Quanto aos instrumentos de racionalização do trabalho dos juizes que dizem respeito à organização judiciária, o Conselho Superior da Magistratura concluiu que a reforma das alçadas, a especialização de tribunais, a flexibilização da estrutura dos juizes 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 juizes e funcionários, nomeadamente, tecnológicos; a organização interna das diferentes unidades jurisdicionais e a sua coordenação, enfatizando a necessidade de desenvolver as competências dos presidentes das Relações (dos tribunais de primeira instância) e dos presidentes de secção nesta matéria. Enfatizou, igualmente, a necessidade de uma “boa gestão de recursos humanos e alteração dos critérios de avaliação dos juizes (...) valorizando os aspectos de organização do trabalho, de relações humanas ao nível das audiências, de produtividade e celeridade das decisões”³⁵.

Em 2006, por fim, no relatório “A Geografia da Justiça”³⁶, o OPJ 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. (...) [E]ssa 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”.

Em consonância com a pressão sócio-económica para a reestruturação da organização judiciária portuguesa, muitos são os estudos e os autores que, incessante e continuamente, apregoam a necessidade de reforma. Por um lado, defende-se a necessidade de uma circunscrição judicial de base mais alargada, que permita um volume de trabalho suficiente para tornar viá-

³⁴ CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA, *Reforma da Organização Judiciária: instrumentos de racionalização do trabalho dos juizes: encontro anual de 2005*, Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 12-13.

³⁵ CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA (nota 32), p. 15.

³⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa (nota 28).

vel a especialização de magistrados/unidades processuais. Por outro lado, estas novas circunscrições exigem uma nova concepção do tribunal enquanto unidade organizativa e, conseqüentemente, de uma nova forma de entender o papel do presidente do tribunal/circunscrição. Essa nova concepção é caracterizada pela ideia do juiz-gestor (em especial, do juiz-presidente) que, para além de uma formação específica nesse campo, necessita, quer de uma equipa de especialistas e de auxiliares, quer de maiores poderes de gestão processual de recursos materiais e humanos.

4. A CAMINHO DO FUTURO: COMPATIBILIDADE ENTRE UMA NOVA ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA, UM “NOVO” JUIZ-PRESIDENTE E O PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL

O juiz-presidente de cada tribunal de primeira instância tem, actualmente, funções de administração limitadas e de pouco impacto, dividindo, de acordo com a lei, competências com outros profissionais ou órgãos. Ao nível da gestão processual, o Regime Processual Civil Experimental, que entrou em vigor em Outubro de 2006, consagrou pela primeira vez o princípio de que cabe ao juiz o dever de gestão processual, tendo, ainda, o juiz-presidente competência para a agregação de processos entre as secções ou juízos do seu Tribunal.

O princípio do juiz natural proíbe a existência de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de certas categorias de crimes e tem por finalidade evitar a designação arbitrária de um juiz ou tribunal para decidir um caso submetido a juízo. As normas, tanto orgânicas como processuais, têm de conter regras que permitam determinar o tribunal que há-de intervir em cada caso *em atenção a critérios objectivos*, não sendo admissível que a lei autorize a escolha discricionária do tribunal ou tribunais que hão-de intervir no processo.

Assim, se a lei vier a conferir poderes ao juiz-presidente de um Tribunal, de uma Circunscrição (no futuro), de um distrito judicial ou, até, a nível nacional, para deslocar juízes de Tribunais, secções ou unidades onde não são necessários para outros onde fazem falta, ou redistribuir processos, alocando-os a outras secções, Tribunais, circunscrições ou unidades, às quais inicialmente não foram distribuídos, mas que se encontram com uma maior capacidade de os tramitar com mais celeridade, *não haverá qualquer violação do princípio constitucional e legal do juiz natural desde que os critérios fixados para a redistribuição de juízes e processos não se baseiem em quaisquer razões arbitrárias ou discriminatórias. Assim, desde que os critérios dessa (re)distribuição ou afectação de processos e/ou juízes pelos juízes-presidentes sejam públicos, fundamentados, objectivos e de aplicação geral e abstracta, encontrar-se-á integralmente respeitado o princípio constitucional e legal do juiz natural.*

A questão de bem gerir e administrar os tribunais aparece como central na reforma da administração da justiça, de modo a satisfazer a procura com

celeridade e qualidade. Com o Pacto para a Justiça prevê-se que a gestão dos tribunais deverá ser assegurada através de gestor profissional, que fica sob a dependência do juiz-presidente. Ao juiz-presidente incumbirá, pois, a função de assegurar-se que todo o quotidiano do tribunal se processa de modo eficaz e eficiente, pelo que este magistrado deverá ter noções aprofundadas de gestão e administração, de forma a poder fazer uma avaliação mais correcta de todos os procedimentos implementados no tribunal que dirige.