

Reforma da *Administração constitucional do Estado* — O sistema de justiça

JOSÉ FONTES

Académico Correspondente

Agregado e Doutor em *Ciências Políticas*

Mestre em *Ciências Jurídico-Políticas*

Professor da Universidade Aberta e da Academia Militar

Investigador científico do CAPP/ISCSP e do CINAMIL/AM

Nos últimos anos e ao longo das últimas legislaturas, Portugal tem assistido a um discurso, quase unânime, sobre a necessidade de ampla reforma das nossas Administrações Públicas. O PRACE — *Programa de Reforma da Administração Central do Estado* e o PREMACE — *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central* são faces visíveis de parte desta reforma. No entanto, é indispensável pensar também na reorganização do quadro orgânico constitucionalmente previsto — que é referência da República fundada na Constituição de 1976. Este artigo pretende ser um contributo sobre/para a definição do novo quadro estrutural do Estado português. Importa referir que este processo apenas pode ocorrer por via de uma revisão da Constituição e que ao longo dos últimos anos, tiveram lugar algumas revisões constitucionais de onde resultaram sucessivas alterações estruturais e orgânicas, nomeadamente a extinção, em 1982, do Conselho da Revolução (que era órgão de soberania) e com a criação do Tribunal Constitucional.

A reforma proposta deve tornar a República mais democrática e a atuação dos órgãos e dos serviços do Estado mais eficaz e eficiente. Os problemas e conflitos surgidos, nos últimos tempos, designadamente entre diferentes corpos estaduais, faz-nos equacionar a necessidade e a urgência de um amplo processo de avaliação da organização e da atividade dos órgãos constitucionais do aparelho público. No fundo, exige-se — primeiramente — uma reflexão sobre os *fundamentais* do Estado, ou seja sobre as funções e atividades que lhe devem caber e que não devem ser objeto de externalização.

Esta reflexão pretende ser mais um contributo para a racionalização e definição políticas do quadro orgânico de uma importante área do sistema de intervenção do Estado e da sua macroestrutura.

O título escolhido para este trabalho científico — *Reforma da Administração constitucional do Estado: O sistema de justiça* — interpela todos os estudiosos e os especialistas para uma visão multidisciplinar e multidimensional da problemática. O contributo da *Ciência Política* e do *Direito Constitucional* é uma dessas múltiplas vertentes que permite uma

análise integrada e global do problema. A primeira abordagem da questão não pode deixar de ser política.

Todos defendem uma reforma das Administrações Públicas e poucos são os que aceitam o estado atual do sistema de justiça, porque o sistema político, na sua integridade, fica fragilizado e colocado em crise.

Os decisores políticos entenderam que a Administração central do Estado deveria ser sujeita a um processo de reorganização estrutural assente primeiramente no *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado* e, posteriormente, no *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central*. No entanto, como sabemos, os *mandatos* apenas diziam respeito a uma parcela do corpo da Administração Pública e só esta foi sujeita a um amplo processo de reestruturação orgânica. Continua, por isso, a exigir-se a reforma plena, tão urgente quanto necessária, da Administração Pública local (que entretanto decorre parcialmente), regional, autónoma e independente, onde se incluem as regiões autónomas, as autarquias locais e as restantes estruturas burocráticas e empresariais públicas. O PRACE e o PREMAC são, por isso, trabalhos inacabados.

Mas nesta fase importa, sobretudo, salientar a necessidade de reforma dos outros *corpus* do Estado, designadamente o do poder judicial e igualmente o do poder político estadual em sentido estrito, sendo que, previamente, se deveria ainda proceder — como se disse — à fixação e delimitação dos *fundamentais* do Estado no que respeita a funções (e sua amplitude) e consequentemente aos órgãos supremos da República. Esta deveria ser uma tarefa urgente e primordial.

Ficam, pois, apenas algumas pistas para a reforma orgânica do sistema global de justiça, mas as considerações que aqui se fazem incidem apenas sobre a macroestrutura do sistema. Teceremos a final algumas apreciações brevíssimas sobre a macro organização política, na certeza de que conclusões mais ponderadas e coerentes serão deixadas para ulterior momento.

A *Constituição da República Portuguesa*, cujo texto atual foi fixado pela última revisão constitucional de 2005, prevê nominativamente um conjunto muito extenso de entidades e de órgãos com dignidade e tutela constitucionais. O aparelho é complexo, heterogéneo, multidimensional e a oferta é, por vezes, repetitiva.

No momento em que o Estado, através dos seus Governos, introduz importantes alterações estruturais na Administração Pública portuguesa mediante as linhas orientadoras dos programas de reforma da Administração Pública central (PRACE e PREMAC),

importa olhar para a Lei Fundamental e discutir, abertamente e sem complexos, a nossa estrutura de órgãos constitucionais.

Como dissemos, este exercício imperioso deverá ser posterior a uma definição clara do papel do Estado e das novas e emergentes funções de soberania.

A atual lista de órgãos e de estruturas com tutela constitucional (cfr. Tabela 1 — Lista de entidades, órgãos e demais estruturas constitucionalmente previstas) é extensa e torna-se necessária e premente uma séria reflexão para decidir sobre a manutenção, a alteração ou a extinção de algumas dessas instâncias previstas no atual quadro normativo.

Olhando apenas para a vertente estrutural, o quadro existente, daquilo a que provocatoriamente aqui apelidamos de *Administração constitucional do Estado* comporta quatro órgãos de soberania: Presidente da República (1 titular), Assembleia da República (230 Deputados), Governo da República (com número variável de titulares onde podem coexistir: 1 Primeiro-Ministro; 1 ou vários vice-primeiros-ministros; ministros, secretários de Estado e subsecretários de Estado) e Tribunais [designadamente 1 Tribunal Constitucional (13 juízes); 1 Supremo Tribunal de Justiça, tribunais da relação e de 1.^a instância; 1 Supremo Tribunal Administrativo e restantes tribunais administrativos e fiscais; 1 Tribunal de Contas, (faz-se ainda referência a tribunais militares, marítimos e arbitrais e a julgados de paz)].

A Lei Fundamental consagra ainda várias estruturas orgânicas regionais (2 Assembleias legislativas das Regiões Autónomas, 2 Governos Regionais, 2 Representantes da República); órgãos autárquicos [nas Freguesias (1 Assembleia de Freguesia, 1 Junta de Freguesia) e nos Municípios (1 Assembleia Municipal, 1 Câmara Municipal)]; e nas Regiões Administrativas (embora ainda não instituídas em concreto) 1 Assembleia Regional e 1 Junta Regional.

Podemos ainda encontrar referência constitucional a outras estruturas previstas, como sejam, entre as mais de 47¹ estruturas subjetivas ou orgânicas, o Conselho de Estado, o Governador Civil, o Provedor de Justiça, o Procurador-Geral da República.

Olhemos agora apenas para o sistema de *governance* da justiça.

A extinção do Tribunal Constitucional parece ser uma imperiosa exigência atual — aliás, algumas correntes políticas defenderam já esta solução a que há muito aderimos —, sendo que as suas competências deveriam transitar para o STJ. Repare-se que não se defende a extinção da jurisdição constitucional, pois esta manter-se-ia autónoma da

¹ Consagram-se ainda referências à União Europeia e ao Tribunal Penal Internacional.

jurisdição comum afeta a uma secção especializada que reunisse os juízes-conselheiros mais qualificados. Manter-se-ia, portanto, a jurisdição constitucional, afecta agora ao STJ².

De igual modo, defendemos a extinção do STA, mantendo-se autonomamente uma jurisdição específica afeta a uma secção especializada do STJ. Desta forma a competência do STJ seria alargada e disporia, para além das atuais secções cíveis, criminal e social, de outras em razão das novas matérias agora a elas afetas.

Ainda no que respeita ao sistema de justiça, defendemos a extinção do Tribunal de Contas, devendo neste caso as suas competências ser *reunidas* às da Inspeção-Geral de Finanças, que deveria sair da dependência governamental para passar a constituir uma entidade independente que remeteria ao Ministério Público os factos considerados sancionáveis jurisdicionalmente.

O STJ assumir-se-ia finalmente como o único Supremo Tribunal com secções especializadas que julgariam de acordo com a sua competência em razão da matéria.

Desta forma, poupar-se-iam recursos, encontrar-se-iam economias de escala e o sistema de justiça ficaria mais operacional, ligeiro e, estamos certos, obteria ganhos em termos de eficiência e de eficácia na administração da justiça. Não se trata de propor a aplicação de meros critérios de contabilidade pública ou de natureza financeira e orçamental mas, sim, de se proceder a uma análise política que permita encontrar um sistema de *governance* do sistema de justiça mais eficiente, ao mesmo tempo mais perceptível também para os cidadãos nacionais e com capacidade de lhe dar resposta em tempo útil.

A crise da justiça, tão sentida nos últimos anos, tem levado vários responsáveis políticos a intervir sobre a temática, pois começaram a aperceber-se da sua importância para, entre muitos outros aspetos, a sustentabilidade das finanças públicas, a captação de investimento estrangeiro e para um integrado e pleno desenvolvimento económico-social. É certo que a economia do sistema não se gere por decreto, mas as reformas políticas, constitucionais e legislativas, são indispensáveis e não devemos esquecer que o sistema de justiça é uma parcela indissociável do poder político em sentido amplo.

Ora, uma crise nesta parcela de poder do Estado pode colocar em crise o regular funcionamento das instituições democráticas.

É por isso que esta questão da reforma da *organização constitucional do Estado judiciário*, sendo certo que é apenas uma parcela de uma reforma que deve ser integrada e global, é uma parcela que não pode, de modo nenhum, ser descurada.

² Seria porventura necessário fomentar o acesso ao STJ a Juízes-Conselheiros não oriundos das Magistraturas.

Finalmente uma referência breve à necessidade de reforma do *corpus* político embora ainda sob a forma de notas soltas, nem sempre coincidentes com um exercício de análise científica rigoroso. No que respeita à estruturação do poder político não discutimos a necessidade de existência de um chefe de Estado, de uma câmara parlamentar e de um executivo, mas no âmbito da estrutura governamental faria sentido refletir, entre outros aspetos, sobre a necessidade da existência da figura do subsecretário de Estado.

Quanto ao Conselho de Estado deveria integrar o *Secretário-Geral dos Serviços de Informações da República Portuguesa*, que tem um conhecimento e informações que podem ajudar à tomada da boa decisão política. Não faz igualmente sentido que os antigos primeiros-ministros, pelo menos os que tenham exercido o mandato por mais de uma sessão legislativa, não integrem este órgão como sucede com os antigos chefes de Estado. O conhecimento dos *dossiers* e os contactos internacionais que estabeleceram quando exerceram o respectivo cargo serviriam e estariam ao dispor do chefe de Estado e da República sem que conflitassem com o exercício do mandato dos governos em exercício de funções.

O PRACE e o PREMAC, sendo louváveis nos objetivos, mas discutíveis nas metodologias utilizadas, podem servir de exemplos do que se propõe e do que se deve evitar em termos de metodologia de trabalho.

A concluir, diremos que o desenho do quadro estrutural das entidades e órgãos com tutela constitucional deve merecer a atenção dos nossos decisores políticos, mas deve ser equacionado por estadistas e não por contabilistas. Nessa perspectiva, consideramos que a Parte III da CRP — *Organização do Poder Político* — há muito que deveria ter transitado para a Parte II do texto fundamental, dando maior dignidade e primazia à *Constituição Política* em detrimento da *Constituição Económica*.

Nesta reforma, à *Teoria Política* cabe desempenhar um papel insubstituível, pois a necessidade da sua arbitragem científica é inquestionável.

Para terminar importa ainda referir que não foi sentida a necessidade de intervenção de um juízo comparativo com experiências estrangeiras, tantas vezes utilizado para infirmar ideias e outras tantas para as apoiar, porque se trata apenas de breves notas de enquadramento.

Tabela 1 — Lista de entidades, órgãos e demais estruturas constitucionalmente previstos

Estruturas constitucionalizadas
Assembleia da República
Assembleia de Freguesia

Assembleia de Moradores
Assembleia distrital
Assembleia Municipal
Assembleia Regional
Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas
Banco de Portugal
Câmara Municipal
Chefe de Estado Maior da Armada
Chefe de Estado Maior do Exército
Chefe de Estado Maior da Força Aérea
Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas
Comissão de Moradores
Concelho
Conselho de Estado
Conselho Económico e Social
Conselho Superior da Magistratura
Conselho Superior de Defesa Nacional
Conselho Superior do Ministério Público
Empresas públicas
Entidade administrativa independente de dados – CNPD
Entidade Administrativa Independente reguladora da comunicação social (ERC)
Estado
Fundações públicas
Governador civil
Governo (Primeiro-Ministro, Vice-Primeiro Ministro, Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado)
Governos Regionais
Junta de Freguesia
Junta Regional
Presidente da República
Procurador-Geral da República
Provedor de Justiça
Rede de estabelecimentos públicos de ensino
Regiões Autónomas
Representante do Governo
Representantes da República para as regiões autónomas
Sistema nacional de saúde
Supremo Tribunal Administrativo
Supremo Tribunal de Justiça
Tribunais administrativos de 1.ª e 2.ª instâncias e tribunais fiscais
Tribunais arbitrais
Tribunais judiciais de 1.ª instância – Comarca
Tribunais judiciais de 2.ª instância – Relação
Tribunais marítimos, militares e julgados de paz
Tribunal Constitucional

Tribunal de Contas
Universidades e demais instituições de ensino superior
Vice-Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas