

19.7.99

Um programa para a Justiça: algumas sugestões

Introdução

Como o título indica, este texto não pretende ser um programa (completo) para a Justiça, nem, muito menos, o programa para a Justiça. Na verdade, por um lado, limitei a minha ambição à abordagem de parte dos actuais problemas da Justiça em Portugal; por outro lado, estou muito longe de dar as medidas enunciadas por indiscutíveis: apresento-as como meros contributos para a discussão dos problemas em causa.

A natureza e o alcance das várias sugestões são muito diversos. Algumas respeitam a questões meramente técnicas, cujo conteúdo político é escasso (como sucede com a generalidade das relativas ao processo civil); outras teriam um grande alcance social (como sucede com a relativa à alteração do regime supletivo de bens do casamento e algumas das relativas ao arrendamento).

Uma grande parte das medidas, que, por este meio, atiro para discussão tem incidência na Economia (o que resulta das características da minha actividade profissional). Alguém dirá que, por isso, as sugestões extravasam a área da Justiça. Julgo tal crítica improcedente; creio, pelo contrário, que um dos problemas da Justiça está, precisamente, na concepção reducionista que dela se tem tido, na nossa vida política. A Justiça não é apenas - embora também abarque tais funções - a punição dos crimes e a cobrança das dívidas.

Por último, esclareça-se que a vontade de fazer um texto facilmente legível levou a que, quase sempre, se omitissem as razões das propostas; na maior parte dos casos essas

razões serão evidentes; quanto aos outros casos, haverá tempo para as discutir, se alguém se vier a interessar pelas propostas.

1. Medidas de índole geral

- 1.1. Aumento da participação (“re-qualificação do papel”) do Ministério da Justiça na elaboração dos diplomas emanados do Governo por iniciativa de outros Ministérios.
- 1.2. Republicação periódica, incorporando as modificações entretanto introduzidas, dos diplomas legais estruturantes (exemplo: Código das Sociedades Comerciais).
- 1.3. Promoção de diplomas de sistematização, por áreas temáticas, de legislação avulsa (exemplo: Direito do Trabalho).
- 1.4. Criação, para os fins dos dois parágrafos anteriores, de uma “Comissão de Sistematização Legislativa” (com a participação das Faculdades de Direito).
- 1.5. Reforma dos sistemas de recrutamento e de formação de magistrados, nomeadamente por meio de:
 - a) estabelecimento da obrigatoriedade do exercício de outras funções jurídicas antes do exercício pleno da função de juiz;
 - b) facilitação do acesso à magistratura de juristas de outras carreiras (advogados, docentes universitários, etc.) cujos **curricula** os recomendem para o exercício dos cargos em causa;
 - c) acentuação das componentes não jurídicas dos programas de formação de magistrados, nomeadamente nos campos cívico (v.g., formas de tratamento de testemunhas e peritos...), organizacional e económico.
 - d) se e quando uma alteração da Constituição o permitisse, possibilitação da chamada pontual ao desempenho de funções jurisdicionais de juristas de outras carreiras (em matérias da sua especialidade).
- 1.6. Criação de uma via de acesso à advocacia alternativa à Ordem dos Advogados (mantendo-se as competências desta, excepto quanto à exclusividade), com vista

a, pela concorrência, forçar a elevação do nível médio, nos planos técnico e deontológico, dos advogados; criação de um órgão de supervisão da actividade dos advogados não inseridos na Ordem composto por advogados, juízes e outros juristas.

- 1.7. Clarificação, no sentido do reforço, das competências dos juízes em matéria de orientação do funcionamento das secretarias judiciais.
- 1.8. Levantamento dos escritos processuais (quer dos juízes, quer das partes) padronizáveis e padronização dos mesmos (sem prejuízo da liberdade de afastamento dos padrões).
- 1.9. Colaboração sistemática das Faculdades de Direito nos trabalhos de transposição do Direito Comunitário.
- 1.10. Recurso sistemático a peritos em organização e informática com vista à obtenção de análises aos procedimentos seguidos, quer na actividade judicial, quer na área dos registos e do notariado.
- 1.11. Reforço das competências dos conselhos superiores em matéria de administração do serviço dos tribunais.

2. Medidas no campo penal

- 2.1. Promoção de condições práticas para a aplicação frequente de penas substitutivas de prisão consistentes em trabalho a favor da comunidade.
- 2.2. Alargamento dos casos em que as penas de trabalho a favor da comunidade podem ter lugar.
- 2.3. Criação de estabelecimentos prisionais destinados especificamente aos condenados por crimes de elevada violência.
- 2.4. Flexibilização do horário de funcionamento dos tribunais de Lisboa e Porto que julgam “bagatelas penais”.

3. Medidas no campo do processo civil

- 3.1. Criação de tribunais especializados para os processos de “cobrança de dívidas” abaixo de certo valor (se necessário, nomeação para juízes desses tribunais de juristas que não sejam juízes de carreira).
- 3.2. Atribuição aos tribunais referidos no parágrafo anterior de meios especiais (nos planos das regras processuais, dos meios informáticos e dos recursos humanos).
- 3.3. Criação de regras estabelecendo presunções de citação e notificação (pelo menos, para processos abaixo de certo valor) das sociedades, sempre que as comunicações lhes sejam enviadas (e mesmo que sejam devolvidas) para os locais constantes do Registo Comercial como suas sedes e como residências dos seus representantes.
- 3.4. Criação de regras estabelecendo presunções de citação e notificação (pelo menos, para processos abaixo de certo valor) das pessoas singulares, sempre que as comunicações lhes sejam enviadas (e mesmo que sejam devolvidas) para os locais constantes como suas residências dos contratos ou títulos de créditos que sirvam de base à acção desde que tais contratos ou títulos de crédito (ou, no caso de estes terem sido emitidos incompletos, os respectivos pactos de preenchimento) não sejam anteriores em mais de dois (?) anos à data da entrada da acção em juízo.
- 3.5. Criação da figura do mediador que, por iniciativa do Juiz, mas sem qualquer subordinação ao Juiz, seria encarregado, sempre que o Juiz entendesse conveniente, de levar a cabo diligências (exteriores ao processo judicial e dele não suspensivas) com vista à conciliação das partes.
- 3.6. Abolição de todos os casos em que há o dever de pagar taxas aos tribunais sem notificação prévia; determinação de que as notificações relativas aos preparos iniciais sirvam também para comunicar os resultados da “distribuição” dos processos (pondo fim ao sistema arcaico de os interessados terem de se deslocar aos Tribunais para saberem de tais resultados).

- 3.7. Estabelecimento de sanções relevantes para as faltas a Tribunal dos advogados, das partes e das testemunhas (quando umas e outras tenham o dever de comparecer).
- 3.8. Criação de um regime de reembolso efectivo e imediato das despesas feitas pelas testemunhas para comparência em Tribunal.
- 3.9. Estabelecimento de um regime de sancionamento dos adiamentos de julgamentos pelos juízes, bem como dos atrasos no seu início (o que envolverá a postergação da possibilidade da sobreposição de marcações de audiências, bem como a criação de mecanismos que, nos tribunais de competência genérica, evitem que os juízes tenham de realizar serviços-surpresa, tais como o julgamento de detidos em flagrante delito).
- 3.10. Enfatização do princípio da continuidade da audiência de julgamento.
- 3.11. Alteração da tabela de custas nos seguintes sentidos:
 - a) diminuição do custo dos processos de valor mais elevado;
 - b) aumento substancial do custo dos processos de valor mais baixo;
 - c) alteração das disposições que levam os exequentes a ter de suportar custas por força da lentidão da máquina administrativa ou da dificuldade de citar os executados ou de lhes penhorar bens;
 - d) punição da chicana.
- 3.12. Elevação substancial da alçada das Relações (de forma a restringir a quantidade de processos que “chega” ao Supremo Tribunal de Justiça).
- 3.13. Restrição da possibilidade de as sociedades terem acesso ao apoio judiciário aos casos de se encontrarem em processo judicial de recuperação ou em processos de falência.
- 3.14. Clarificação do grau de precisão exigível ao exequente na identificação dos bens nomeados à penhora.

- 3.15. Revogação do nº 3 do art. 397 do Código de Processo Civil (ou seja, da proibição automática de execução de deliberações sociais a partir do momento da citação para uma providência cautelar de suspensão).
- 3.16. Simplificação do regime dos recursos, nomeadamente por meio de:
- a) unificação, na máxima medida possível, do regime dos recursos;
 - b) eliminação da possibilidade de os recursos da primeira para a segunda instância terem efeito meramente devolutivo;
 - c) eliminação da possibilidade de o recorrido requerer a prestação de caução pelo recorrente.
- 3.17. Criação de um regime de reapreciação oficiosa periódica (trimestral?) das decisões decretadoras de providências cautelares.

4. Medidas no campo do Direito Civil

- 4.1. Substituição da comunhão de adquiridos pela separação de bens, como regime supletivo de bens do casamento.
- 4.2. Diminuição do número de actos de alienação e oneração de bens próprios por parte de pessoas casadas no regime de comunhão de adquiridos que carecem do consentimento do cônjuge não titular dos bens.
- 4.3. Clarificação das faculdades compreendidas no poder paternal, no sentido do seu alargamento (exemplo: movimentação de contas bancárias da titularidade de menores pelos detentores do poder paternal).
- 4.4. Eliminação do direito de retenção do promitente-comprador previsto no art. 755, nº 1, alínea f) do Código Civil (ler em conjunto com sugestão 9.7).
- 4.5. Alteração do regime da “propriedade horizontal” no sentido de o tornar facilmente aplicável a empreendimentos consistentes em edifícios múltiplos.

5. Medidas no campo dos Registos e do Notariado

- 5.1. Criação de uma regra segundo a qual os Conservadores de Registo Predial e do Registo Comercial, antes de recusarem um registo ou de o lavrarem “provisório por dúvidas”, tenham de convidar o requerente do registo a aperfeiçoar (indicando os termos de aperfeiçoamento) o seu requerimento, de molde a, se possível, evitar a recusa ou a provisoriedade.
- 5.2. Diminuição de número de actos que têm de revestir a forma de escritura pública (nomeadamente, substituição da exigência desta pela de termo de autenticação, sempre que em tal termo intervenha também advogado que declare ter sido o autor do texto do acto).
- 5.3. Levantamento das escrituras públicas padronizáveis e padronização das mesmas (sem prejuízo da liberdade de afastamento desses padrões).
- 5.4. Informatização integral dos registos predial e comercial.
- 5.5. Atribuição aos notários do poder de cobrarem a sisa.
- 5.6. Eliminação das prioridades e privilégios dos Centros de Formalidades das Empresas (CFE).
- 5.7. Eliminação da dependência dos actos notariais e registais relativamente ao cumprimento de obrigações fiscais e parafiscais (exemplos: necessidade da apresentação aos Notários de certidões da situação fiscal ou parafiscal e necessidade de apresentação aos Conservadores da declaração fiscal de início de actividade).
- 5.8. Publicação pelo Ministério da Justiça de brochuras e folhetos informando o público em geral de:
 - a) regime dos actos notariais mais frequentes;
 - b) documentos necessários à sua outorga.

6. Medidas no campo laboral

- 6.1. Co-promoção de uma reforma global do Direito do Trabalho pautada pela ideia de que situações diferentes devem ter regimes diferentes (não há razão para que a

uma empresa com 2 trabalhadores se apliquem necessariamente as regras aplicáveis a uma empresa com 2.000 trabalhadores, nem para que a quem só trabalha 10 horas por semana se apliquem as regras aplicáveis a quem trabalha 40 horas por semana).

- 6.2. Estabelecimento da obrigatoriedade de em todas as empresas de grande dimensão haver um representante dos trabalhadores no órgão de administração (eleito por escrutínio secreto).
- 6.3. Eliminação das cominações processuais da não comparência a julgamento das partes.
- 6.4. Extensão ao processo do trabalho das reformas do processo civil, entradas em vigor em 1.1.97, que tornaram este mais flexível (indicação de testemunhas, etc.).

7. Medidas no campo do arrendamento

- 7.1. Sujeição de todos os arrendamentos comerciais a um prazo de duração efectiva (estabelecendo-se regras de transição suave consistentes, por exemplo, em os arrendamentos vigentes há mais de vinte anos terminarem daqui a nove anos, os vigentes há mais de quinze anos mas há menos de vinte terminarem daqui a oito anos, etc.).
- 7.2. Sujeição de todos os arrendamentos para habitação ⁵ um prazo de duração efectiva em termos similares aos sugeridos para o arrendamento comercial, mas protegendo os inquilinos com mais de 60 anos à data da entrada em vigor da lei.
- 7.3. Equiparação para efeitos fiscais dos inquilinos habitacionais aos mutuários de empréstimos para aquisição de habitação própria.
- 7.4. Abolição do “direito de preferência” do senhorio em caso de trespasse.
- 7.5. Criação de uma regra tornando obrigatória a discriminação, nos contratos respectivos, dos elementos dos estabelecimentos incluídos nos trespases (para diminuir os trespases falsos).

7.6. Atribuição ao senhorio do direito de elevação de renda em todos os casos de trespasse.

8. Medidas no campo das sociedades comerciais

- 8.1. Colocação em vigor do art. 35 do Código das Sociedades, ou seja, eliminação da possibilidade de subsistência de empresas cuja situação líquida seja inferior a 50% do capital social.
- 8.2. Alteração do regime da cessão de quotas no sentido de o regime supletivo deixar de obrigar ao consentimento da sociedade.
- 8.3. Alteração do regime da divisão de quotas no sentido de a mesma deixar de depender do consentimento da sociedade.
- 8.4. Clarificação do regime de transmissão de acções (por exemplo, quanto à necessidade de recurso aos modelos do Dec.-Lei 408/82 no caso de transmissão de acções ao portador não registadas).
- 8.5. Clarificação do regime de elaboração de actas pelos notários, no sentido de que incumbe a quem solicite a intervenção notarial assegurar a mesma.
- 8.6. Clarificação da articulação, nas sociedades por acções, entre o Secretário da Mesa da Assembleia Geral e o Secretário da Sociedade.
- 8.7. Alteração dos vários regimes sobre grupos de sociedades nos seguintes sentidos:
 - a) uniformização, na máxima medida possível, dos regimes do Código das Sociedades Comerciais, das leis fiscais e contabilísticas e de leis especiais (como o Regime Geral das Instituições de Crédito e das Sociedades Financeiras);
 - b) adopção de uma terminologia consonante com a terminologia corrente (eliminando expressões como “sociedades coligadas”).

9. Outras medidas com incidência directa na actividade empresarial

- 9.1. Estabelecimento do dever de apresentação à falência (sendo o incumprimento de tal dever punido criminalmente) das empresas que não entreguem o IVA, o IRS retido aos trabalhadores e as contribuições para a Segurança Social retidas aos trabalhadores.
- 9.2. Alteração das regras relativas à gestão e à liquidação (incluindo as relativas à remuneração de tais tarefas) das empresas em falência, no sentido de:
 - a) promover o interesse de profissionais de elevada categoria por tais serviços;
 - b) acelerar os processos de liquidação.
- 9.3. Antecipação, para o despacho liminar, do “momento-regra” de nomeação dos gestores judiciais nos processos judiciais de recuperação e estabelecimento como “efeito-regra” do processo que a empresa passe, desde o despacho liminar, a só se obrigar com a intervenção do gestor judicial (como forma de impedir a utilização dos processos de recuperação contra os credores).
- 9.4. Prolongamento do prazo máximo da gestão controlada (nos processos judiciais de recuperação).
- 9.5. Criação de regras dissuasoras da chicana por parte das companhias de seguros.
- 9.6. Criação de regras dissuasoras das fraudes em matéria de seguros.
- 9.7. Instituição da obrigação de os promitentes-vendedores (profissionais) de edifícios não acabados de construir obterem a prestação de garantias bancárias de bom cumprimento a favor dos promitentes-compradores (pessoas singulares).
- 9.8. Clarificação do regime do sigilo bancário no sentido da não aplicação do mesmo a várias situações em que dele só podem beneficiar autores de condutas ilícitas (no plano civil, fiscal ou criminal).
- 9.9. Clarificação do regime da “cessão de exploração” de estabelecimentos comerciais instalados em locais arrendados no sentido – que já parece óbvio à face da lei em vigor, mas negado por alguns Tribunais – de que a mesma não depende de autorização do senhorio, bem como no de que não existe obrigação de

comunicação ao senhorio ou no de que, existindo tal obrigação, o incumprimento desta não gera para o senhorio o “direito de despejo”.

- 9.10. Eliminação do procedimento de “legalização” dos livros das empresas junto das Conservatórias do Registo Comercial, bem como do imposto de selo sobre os mesmos.

10. Medidas avulsas de protecção dos direitos individuais

- 10.1. Alargamento das medidas de facilitação do conhecimento dos meios de reacção contra os actos administrativos.
- 10.2. Alargamento dos tipos de actos administrativos impugnáveis contenciosamente.
- 10.3. Jurisdicionalização dos processos de execução fiscal.
- 10.4. Eliminação do carácter “tabelar” da reversão das execuções fiscais contra os titulares dos órgãos de administração das empresas.
- 10.5. Proibição de os agentes de autoridade “ralharem” com os cidadãos.
- 10.6. Proibição absoluta de os serviços públicos exigirem qualquer tipo de reconhecimento notarial de assinatura.
- 10.7. Re-enquadramento legislativo das actividades de segurança privada, no sentido da total “desmilitarização” das mesmas.
- 10.8. Obrigatoriedade de o Ministério Público (ou as autoridades policiais) informarem officiosamente, por escrito, anualmente (no mínimo) os cidadãos que tenham apresentado queixa-crime sobre o estado dos respectivos processos.
- 10.9. Estabelecimento de limitações adicionais ao tratamento de dados relativos à situação patrimonial das pessoas singulares.

11. Medidas de natureza constitucional

“Desconstitucionalização” das seguintes matérias:

- a) categorias de tribunais, nomeadamente da imposição da existência de tribunais administrativos e fiscais;

- b) sistema de recrutamento dos juízes;
- c) incompatibilidades dos juízes;
- d) estatuto do Ministério Público.

12. Medidas de projecção internacional

Apoio (político, logístico e financeiro) a movimentos de opinião que visem a abolição, à escala mundial, da pena de morte e dos castigos corporais; reflexão de tal apoio no plano das relações comunitárias e internacionais.