



Tribunal Central Nacional

(Utopia recorrente ou necessidade premente)¹

I – Introdução

II – Direito Comparado

III – Tribunal Central Nacional (um esboço para um novo Tribunal)

IV – Conclusões

Luís de Lemos Triunfante

I – Introdução

Como é consabido, Portugal é actualmente dominado pela concepção de uma sociedade sem futuro a nível colectivo e individual. A Justiça, âncora da sociedade, navega também neste mar agitado, moldando-se ao advento de Abril, da União Europeia e da Globalização, gerando no seu seio movimentos tão controversos como incompatíveis com os seus escassos recursos. Os pontos críticos já se encontram diagnosticados proliferando as terapias prescritas a uma justiça cada vez mais débil.

Por sua vez, a criminalidade é cada vez mais organizada e complexa, as questões económicas, o funcionamento do mercado, a actividade das empresas e o seu relacionamento com a sociedade são assuntos centrais para a vida social e, dessa forma, necessariamente imprescindíveis para a vida jurídica e para a prática dos tribunais.

De acordo com o Memorando de entendimento celebrado com a *Troika*, um dos objectivos para melhorar o funcionamento do sistema judicial, que é essencial para o funcionamento correcto e justo da economia, passa por aumentar a eficiência através da reestruturação do sistema judicial e adoptando novos modelos de gestão dos tribunais².

¹ O presente texto constitui um resumo da apresentação e texto apresentados no 9.º Congresso dos Juízes Portugueses, o qual se encontra disponível em Disponível in <http://www.asjp.pt/2011/06/22/9%c2%ba-congresso-dos-juizes-portugueses/>

² MEMORANDO DE ENTENDIMENTO SOBRE AS CONDICIONALIDADES DE POLÍTICA ECONÓMICA, datado de 17 de Maio de 2011, disponível em <http://www.min-financas.pt/informacao-economica/informacao-economica-diversa/memorando-de-entendimento-sobre-as-condicionalidades-de-politica-economica/view> (página 31)

Sobressaem dois conceitos fundamentais: especialização e eficiência na organização judiciária.

Um dos anseios do presente Congresso de Juízes é encontrar respostas por parte do sistema judicial no tempo das crises que se vivem³.

Neste contexto surge o tema do presente artigo. Uma breve pesquisa permitiu encontrar algumas referências a um Tribunal com contornos similares (as quais serão encontradas e desenvolvidas no texto principal)⁴.

II – Direito Comparado

Sem prejuízo de casos pontuais e isolados, conhecidos de outros ordenamentos jurídicos europeus e norte-americano, no tema em presença, torna-se paradigmático, pela proximidade geográfica, histórica e pela tradição de cooperação judiciária entre os dois países, abordar o exemplo da organização judiciária espanhola, a *Audiencia Nacional*.

A *Audiencia Nacional*⁵⁶ é um Tribunal com sede em Madrid, criado através de uma Lei de 1977 (Real Decreto-Ley nº 1/1977, de 4 de Janeiro) e que, no âmbito penal, entre outras matérias, prepara e realiza julgamentos em casos de terrorismo, narcotráfico, corrupção, branqueamento de capitais e falsificação de moeda.

Conhece ainda de crimes cometidos fora do território nacional espanhol, quando a sua apreciação lhe esteja atribuída por lei ou tratados. Finalmente, cabe-lhe também conhecer e executar sentenças proferidas por tribunais estrangeiros e ainda, desde 2003, é a entidade competente para analisar os pedidos de “orden europea de detención” (equivalente ao nosso mandado de detenção europeu) e da extradição passiva. É composta pelo seu Presidente, os Presidentes das Salas respectivas e pelos Magistrados que compõem cada uma das Salas.

Este Tribunal está regulado nos arts. 62.º a 69.º da Ley Orgánica del Poder Judicial, para além de existir ainda uma série de Juzgados com sede em Madrid e Jurisdição em toda a Espanha, que não fazem parte da *Audiencia Nacional* ainda que para o público em geral se consideram parte da mesma [Seguem tais Juzgados, sendo colocados entre paréntesis, os artigos da Ley Orgánica del Poder Judicial que os regula]:

³ Tema do 9.º Congresso – A Mobilização do Direito no Tempo das Crises

⁴ Disponível in <http://www.asjp.pt/2011/06/22/9%c2%ba-congresso-dos-juizes-portugueses/>

⁵ Disponível in www.audiencianacional.es

⁶ http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Audiencia_Nacional (com informação e jurisprudência principais relativas ao Tribunal)

1. Juzgados Centrales de lo Penal (art.º 89 bis 3): tem a mesma competência que a sala de lo penal da Audiencia Nacional, mas quando estão em causa crimes menos graves.
2. Juzgados Centrales de Instrucción (art.º 88): num dos quais esteve o Juiz Baltasar Garzón, os quais investigam os crimes que serão julgados na Audiencia Nacional ou nos Juzgados Centrales de lo penal;
3. Juzgado Central de Menores (art.º 96.º, n.º2): são competentes para os mesmos crimes da Audiencia Nacional e dos Juzgados Centrales de lo Penal, mas quando se acusam menores de idade.
4. Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria (art.º 94.º, n.º4): vigiam o cumprimento das penas impostas pela Audiencia Nacional ou pelos Juzgados Centrales de lo Penal.
5. Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo (art.º 90.º, n.º4): conhecem, em primeira ou única instância, dos recursos contencioso-administrativos contra disposições e actos emanados de autoridades, organismos, órgãos e entidades públicas com competência em todo o território nacional.

Actualmente, ao nível do ordenamento jurídico espanhol mas também no plano internacional, existe um consenso que a *Audiencia Nacional* desempenha um lugar estruturante na boa administração da justiça espanhola, com particular destaque ao nível dos julgamentos crime de grande complexidade, bem como na tramitação dos mandados de detenção europeu, pautando as suas actuações por um dinamismo e eficiência elevados.

Ficamos também favoravelmente impressionados com o funcionamento da *Audiencia Nacional* espanhola, como tivemos oportunidade de testemunhar pessoalmente⁷⁸.

III – Tribunal Central Nacional (um esboço para um novo Tribunal)

Contextualizado o tema e efectuada a respectiva análise comparativa, caberá ponderar a possibilidade de criar em Portugal um Tribunal de características semelhantes.

Num tema desta natureza, estão em causa essencialmente estão em causa dois critérios: técnico-jurídico/económico e político-legislativo.

Técnico-jurídico/económico:

⁷ Acção de formação da Rede Judiciária Europeia “Harmonização do Processo Penal na Europa: Objectivos e dificuldades” – Barcelona Setembro/Outubro de 2009

⁸ Sobre a história e desenvolvimento da *Audiencia Nacional* consultar o texto principal

Os princípios gerais e premissas para o adequado ajustamento da oferta da estrutura judiciária às variações da respectiva demanda, estão assinalados: o redimensionamento dos tribunais, o alargamento da rede de tribunais especializados, a criação de modelos actualizados de administração e gestão, e a introdução de novas ferramentas processuais tecnológicas e de gestão.

A realidade actual, a vários níveis (área financeira, consumo, ambiente, laboral) é muito mais complexa, exigindo uma resposta do sistema judicial diferente daquela que existia há 10/20 anos atrás.

Um dos primeiros passos no caminho da adequação do sistema judicial às necessidades de investigação e prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade, ocorreu com a criação do Departamento Central de Investigação e Acção Penal⁹ no âmbito da Procuradoria-Geral da República, órgão de coordenação e de direcção (instalado através da Portaria n.º 264/99, de 12 de Abril e com as competências definidas pela Circular n.º 11/99, de 3 de Novembro de 1999).

Para melhor responder a tais exigências, o Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) aprovou recentemente o aumento do quadro de magistrados do DCIAP com mais uma dezena de profissionais, entre procuradores adjuntos e procuradores da República¹⁰.

Ao nível da Procuradoria-Geral da República foi também criado o Núcleo de Assessoria Técnica (NAT), de forma a possibilitar um acompanhamento em matérias muitas vezes externas ao domínio do Direito, e de particular especificidade e complexidade.

Assegurando uma política estrutural de coerência e continuidade, tendo por base o Artigo 80.º da L.O.T.J. (Casos especiais de competência), criou-se o Tribunal Central de Instrução Criminal¹¹ (TCIC), com competência referente aos crimes enunciados no n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, quando a actividade criminosa ocorrer em comarcas pertencentes a diferentes distritos Judiciais.

⁹ O DCIAP é uma estrutura criada pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, que no seu artigo 9.º, n.º3, expressamente dispõe que aquele Departamento funciona na dependência da Procuradoria-Geral da República; a este propósito vejam-se, ainda, as Portarias n.º 264/99 de 12 de Abril e 386-B/99, de 25 de Maio (sendo que esta última considera o dia 15 de Setembro de 1999 como a data da instalação do DCIAP), assim como a Circular n.º 11/99 da PGR

¹⁰ www.asjp.pt/.../numero-de-magistrados-do-dciap-vai-ser-reforcado

¹¹ Tribunal criado junto do DCIAP, segundo o artigo 80.º, n.º1 da Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais), estabelece que o exercício das funções jurisdicionais relativas ao inquérito cabe a um Tribunal Central de Instrução Criminal, quanto aos crimes enunciados no n.º1 do artigo 47.º da Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, e quando a actividade criminosa ocorrer em comarca pertencentes a diferentes distritos judiciais.

Contudo e esta é a principal falha do sistema, actualmente, como é consabido, não existe em Portugal nenhum Tribunal que dê seguimento ao trabalho desempenhado pelo DCIAP e pelo TCIC, pelo que tais processos vão desaguar nos Tribunais comuns existentes, em muitos casos impreparados do ponto de vista dos recursos humanos, materiais, instalações e até académicos, considerando a especial complexidade técnica dos crimes envolvidos.

A verdade é que, como já se referiu e independentemente da natureza e complexidade dos processos provindos do DCIAP e/ou TCIC, estes são distribuídos, por norma, nas Varas Criminais de Lisboa ou nos Tribunais de Círculo territorialmente competentes, tornando-se muitas vezes necessário criar Colectivos de Juízes “ad hoc”, em regime exclusivo para determinado processo, com os inerentes problemas funcionais e até mesmo económicos que tal exclusividade acarreta (necessidade de recorrer permanentemente a juízes auxiliares [bolsa de juízes], à sobrecarga de agenda de outros colegas, reagendamento, etc.).

Com efeito, se atentarmos nos custos económicos relacionados com a gestão dos processos de maior complexidade, verificamos que são custos elevados.

Tudo factores que tornam imperativa a criação de um Tribunal Central Nacional que permita uma relação de continuidade, ao labor desempenhado pelo DCIAP e TCIC, usufruindo de uma maior preparação técnica do julgador, possibilitando uma resposta célere e eficaz, a estes fenómenos de criminalidade e em áreas como a Laboral e contra-ordenacional, mais complexas e de âmbito nacional, que não se compadecem com a natureza do sistema actual.

Outro domínio que poderia ser ponderado na esfera do Tribunal indicado tem a ver com a recente legislação sobre a criação de um tribunal de competência especializada para propriedade intelectual e o tribunal de competência especializada para a concorrência, regulação e supervisão¹², aqui aproveitando a especialização e a competência nacional, dois requisitos fundamentais já assinalados nesta apresentação.

Com efeito, a título de exemplo, a realidade demonstra que como a duração previsível de um caso de concorrência vai de 4 a 5 anos só este factor reduz cerca de 25% a 40% do valor monetário da coima inicialmente aplicada pela Autoridade da Concorrência (AdC), aplicando a metodologia de cálculo do custo de oportunidade de capital da empresa. Assim recorrer compensa, podendo constituir a diferença entre o “crime” compensar ou não. Estes são incentivos perversos do sistema legal português que urge corrigir.

¹² Lei n.º 46/2011, de 24 de Junho – D.R., I Série, n.º 120 [sem prejuízo da publicação do diploma, o Tribunal ainda não foi instalado, pelo menos até à data da elaboração do presente artigo – 06.09.2011]

Outra vantagem inerente à criação deste Tribunal teria a ver com a importância da jurisprudência uniforme, a qual está atribuída ao Supremo Tribunal de Justiça, contudo, com a criação de tal Tribunal, tal jurisprudência pode ser alcançada logo na 1.^a instância, com as vantagens daí decorrentes.

Ainda assim a criação de tribunais especializados de 1.^a instância é um passo importante para a uniformização da jurisprudência, mas apenas no que à primeira instância respeita. Não havendo uma especialização a nível da segunda instância, o desiderato proclamado não é alcançável. Com efeito, mesmo considerando que só um Tribunal da Relação passe a ser competente para as matérias a especializar (conforme foi o entendimento da nova Lei que prevê a criação do tribunal de competência especializada para propriedade intelectual e o tribunal de competência especializada para a concorrência, regulação e supervisão¹³), não sendo criadas nesse tribunal secções especializadas, os recursos serão disseminados pelas várias secções (os de contra-ordenação pelas secções crime e os restantes pelas secções cíveis), impedindo assim não só a uniformização da jurisprudência como a também necessária especialização ao nível da 2.^a instância.

Em síntese, o Tribunal Central Nacional poderá contribuir para uma melhor preparação técnico-jurídica dos julgadores, melhor gestão da organização judiciária, melhor eficiência económica e jurisprudência uniforme.

Critério Político-legislativo:

Este é necessariamente o mais complicado, porque abrange matérias sensíveis. De qualquer forma, espero que não seja um desiderato utópico, e tal afirmação decorre essencialmente de dois sinais recentes: 1) a discussão à volta do tema da corrupção, bem patente na tentativa de criminalizar o enriquecimento ilícito e por outro lado na criação, já mencionada, do Tribunal com competência nacional dos temas da propriedade industrial e concorrência.

Desta forma, a criação de um Tribunal Central de âmbito nacional, nos moldes expostos, constituiria uma mais-valia para o sistema judicial, que se almeja moderno, eficaz e sustentável, possibilitando aos cidadãos condições de verdadeira equidade e justiça material. Com efeito, a instalação de um Tribunal Central Nacional contribui para uma melhor organização judiciária e para uma resposta mais eficaz do sistema judiciário aos processos de maior complexidade nas matérias indicadas.

¹³ Vd. artigo 55.º da Lei n.º 46/2011, de 24 de Junho

Pode-se assim, legitimamente, concluir que a criação de um Tribunal Central Nacional, mais do que uma utopia é efectivamente uma necessidade premente.

Esboço:

Com inspiração nas boas práticas do nosso país vizinho, o nosso tribunal Central reuniria as competências que, a título exemplificativo, infra passaremos a enunciar:

- 1) Denominação – embora matéria de menor importância, ainda assim, encontro vantagens e desvantagens no nome indicado. Por um lado, e como vantagem, a terminologia “Central Nacional” apela precisamente à centralização, no âmbito nacional, das matérias envolvidas, que é precisamente o seu desiderato. Como desvantagem, o termo Central tem especial afinidade com a jurisdição administrativa, podendo levar a alguma confusão terminológica.
- 2) Competência Territorial: necessariamente nacional.
- 3) Competências Materiais: 1) em matéria penal, crimes de manifesta gravidade, a especial complexidade ou dispersão territorial da actividade criminosa, justificassem o julgamento neste Tribunal, crimes contra a República, Membros do Governo, crimes de catálogo já indicados no âmbito da competência do DCIAP e do TCIC, crimes praticados fora do Território Português, quando conforme as Leis e os Tratados; 2) em matéria laboral, conheceria dos processos especiais de impugnação de acordos colectivos de âmbito nacional; 3) em matéria contra-ordenacional, seria competente para os casos de maior complexidade designadamente ao nível económico (contra-ordenações relacionadas com a CMVM e Autoridades/Entidades Reguladoras; interesses difusos, como o ambiente, acção popular de âmbito nacional, consumo, concorrência, etc.); 4) matérias da propriedade intelectual e da concorrência, que estão previstas na nova lei (Lei n.º 46/2011, de 24 de Junho) 5) em matéria internacional, seria competente para analisar os pedidos de cooperação judiciária em matéria penal (exemplo Mandado de Detenção Europeu, neste caso em substituição dos Tribunais da Relação); pela negativa (as matérias já indicadas em sede de competência da Audiência Nacional: temas de diplomacia, jurisprudência geográfica entre países, imigração, etc. Face à diferença ao nível da extensão do território e ao número de processo em causa, não haveria necessidade de criar mais Juízos dependentes do Tribunal conforme acontece em Espanha.
- 4) Composição do Tribunal: aproveitando as regras definidas pelas novas NUT’S (agora em stand-by) o presidente do tribunal devia ser um juiz, escolhido entre pessoas que tenham já exercido a função jurisdicional, devendo ser consultados quanto às verbas

orçamentais e outras medidas solicitadas pelos tribunais para levar a cabo as suas funções jurisdicionais.

a) Presidente (Competências de representação e de direcção, de gestão processual, administrativa e funcional);

b) Administrador de Tribunal (Competências delegadas pelo Presidente do Tribunal, pela DGAJ e pelo IGFPJ);

c) Conselho de Tribunal (Competências consultivas e de apoio ao Presidente e ao Administrador do Tribunal);

d) 4 Juízos (a) Criminal; b) contra-ordenacional; c) Propriedade Industrial, Regulação, supervisão e concorrência e d) Internacional), cada uma delas com o seu Presidente e com os magistrados que a Lei-Quadro determinasse como adequado;

e) Estrutura de apoio: um Gabinete de Apoio aos Magistrados por cada Sala/Juízo, constituído por especialistas com formação científica e experiência profissional adequadas, e coordenado pelo Presidente do Tribunal, destinado a assessorar e prestar consultadoria técnica aos magistrados;

f) Concurso: regras definidas de forma a não violar o princípio do juiz natural, criando uma norma própria no Estatuto dos Magistrados Judiciais ao nível do concurso de acesso em que a formação e currículos adequados a essas áreas constituiriam uma mais-valia;

g) Seriam mantidas as mesmas regras no âmbito dos recursos que existem para os Tribunais de 1.^a instância.

5) Logística – Aproveitando a nova NUT de Lisboa, junto ao Campus da Justiça ou até mesmo em Monsanto, por forma a minimizar os custos associados à instalação do Tribunal, bem como o facto de estar muito próximo do DCIAP, TCIC, AdC, CMVM, entre outros organismos com competências nas matérias já indicadas, afastando assim a possibilidade de instalar em Santarém o novo Tribunal da Propriedade Industrial e Concorrência.

IV – Conclusões

1) Portugal é encarado como uma sociedade sem futuro a nível colectivo e individual. A Justiça, âncora da sociedade, navega neste mar agitado, moldando-se ao advento de Abril, da União Europeia e da Globalização, gerando no seu seio movimentos tão controversos como incompatíveis com os seus escassos recursos.

2) De acordo com o Memorando celebrado com a *Troika*, um dos objectivos para melhorar o funcionamento do sistema judicial, que é essencial para o funcionamento correcto

e justo da economia, passa por aumentar a eficiência através da reestruturação do sistema judicial e adoptando novos modelos de gestão dos tribunais.

3) A capacidade de resposta do sistema judicial português aos casos de maior complexidade é menos eficaz. Recentemente, a divulgação de casos de investigação complexa tem demonstrado a dificuldade do sistema judicial em responder eficazmente, agravando o mau funcionamento do binómio Justiça/Comunicação Social, gerando perda de confiança dos cidadãos no sector.

4) Actualmente, a nível do ordenamento jurídico espanhol mas também no plano internacional, há um consenso que a *Audiencia Nacional* desempenha um lugar estruturante na boa administração da justiça espanhola, com particular destaque ao nível dos julgamentos crime de grande complexidade, bem como na tramitação dos mandados de detenção europeu, pautando as suas actuações por um dinamismo e eficiência de grau elevado.

5) Os princípios gerais e premissas para o adequado ajustamento da oferta da estrutura judiciária às variações da respectiva demanda, estão assinalados: o redimensionamento dos tribunais, o alargamento da rede de tribunais especializados, a criação de modelos actualizados de administração e gestão, e a introdução de novas ferramentas processuais tecnológicas e de gestão.

6) A aposta no caminho da inovação e na introdução de uma nova cultura organizacional nos tribunais – com definitiva clarificação das lideranças no respeito pela independência dos tribunais e pelo princípio da separação de poderes – pretende assegurar a adequada produtividade, tempestividade e eficácia dos resultados produzidos.

7) A instalação de um Tribunal com competência nacional em Portugal (com regras definidas para o concurso de acesso ao mesmo, de forma a não violar o princípio fundamental do juiz natural) não só com competências para a temática da cooperação judiciária penal, (deixando por exemplo, os Tribunais da Relação de tramitar os pedidos de mandado de detenção Europeu), mas também com um conjunto de competências em matéria penal a definir (dando também continuidade, ao nível do julgamento, a alguns processos provindos do Tribunal Central de Instrução Criminal), mostra-se, a nosso ver, inevitável.

8) Outro domínio que poderia ser ponderado na esfera do Tribunal indicado tem a ver com a recente proposta de criação de um Tribunal de competência especializada para a propriedade intelectual e para a concorrência, regulação e supervisão, aproveitando a especialização e a competência nacional, das matérias indicadas, dois requisitos fundamentais neste contexto.

9) A criação de tribunais especializados de 1.^a instância é um passo importante para a uniformização da jurisprudência, sendo também necessária ao nível da segunda instância.

10) A criação de um Tribunal Central Nacional contribui para uma melhor organização judiciária e para uma resposta mais eficaz do sistema judiciário aos processos de maior complexidade nas matérias indicadas, contribuindo para uma melhor preparação técnico-jurídica dos julgadores, melhor gestão da organização judiciária, melhor eficiência económica e jurisprudência uniforme.