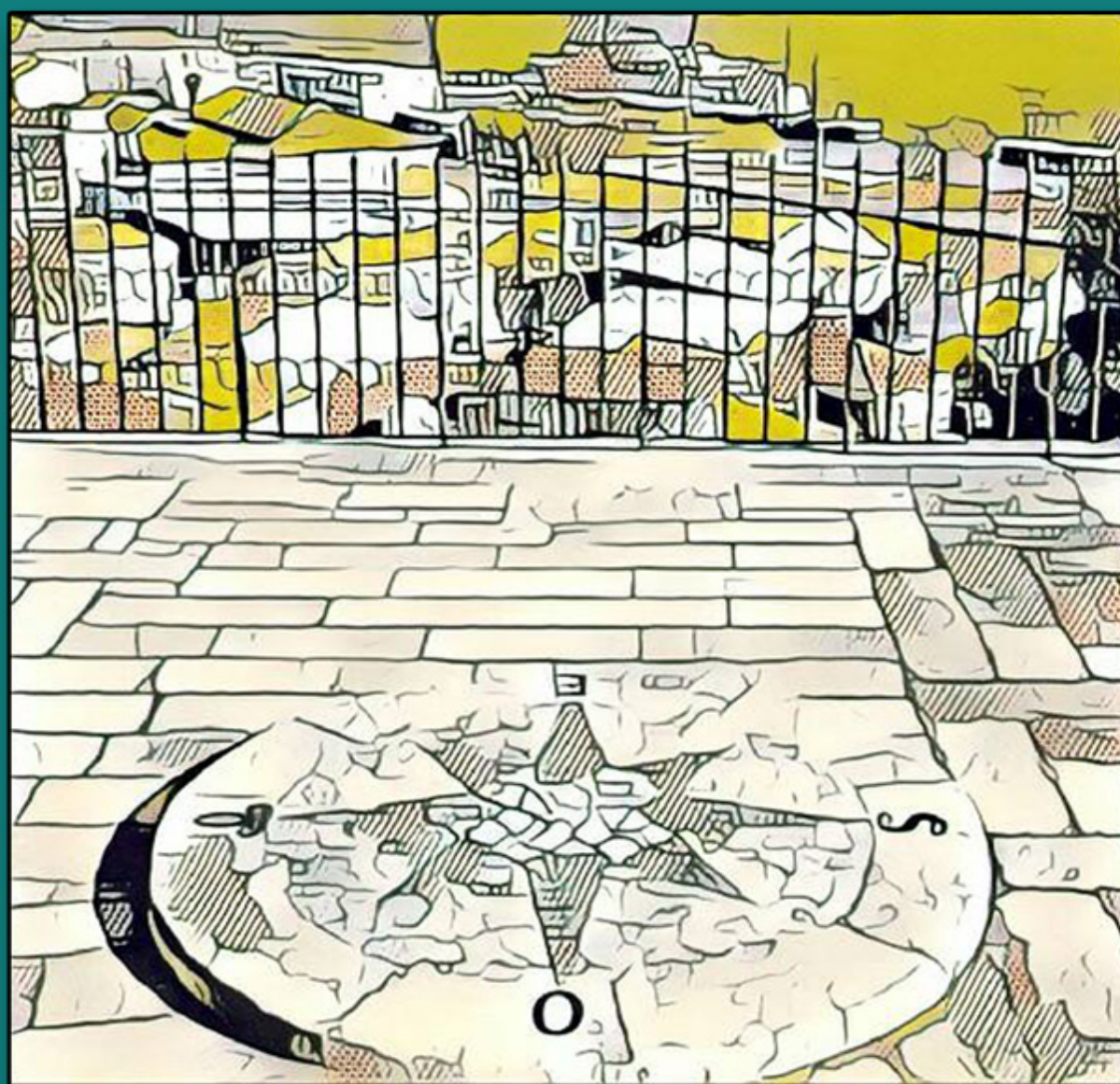


JUIZ PRESIDENTE



NOVEMBRO 2021

Diretor do CEJ

João Manuel da Silva Miguel, Juiz Conselheiro

Diretores Adjuntos

Luís Manuel Cunha Silva Pereira, Procurador-Geral Adjunto

José Eduardo Sapateiro , Juiz Desembargador

Coordenadora do Departamento da Formação

Carla Câmara, Juíza Desembargadora


Coordenadora do Departamento de Relações Internacionais

Helena Leitão, Procuradora da República

Grafismo

Ana Caçapo - CEJ





O Centro de Estudos Judiciários realizou cursos de Direção de Comarcas, no âmbito dos quais os/as formandos/as elaboraram um trabalho escrito de reflexão sobre alguma das matérias incluídas no programa. Tais textos têm vindo a ser publicados, com o objetivo assinalado de *permitir que as ideias, a análise, os comentários, as experiências e as visões neles expostas possam servir de massa crítica provocadora para quem se preocupa com o assunto, uma vez que a reforma da organização judiciária a que se procedeu nos últimos anos em Portugal muito assenta na forma como se estruturam (ou como se exercem) as funções do Juiz/a Presidente, do Magistrado/a do Ministério Público Coordenador/a e do/a Administrador/a Judiciário.* (preâmbulo do e-book Direção de Comarcas – Juiz Presidente, janeiro 2019)

Nesta Coleção e no âmbito do último Curso realizado, publicaram-se textos coligidos no e-book *Comunicação e Confiança na Justiça e Ética judicial*, autonomizando-se a publicação dos trabalhos, por temáticas.

O ebook que agora se publica, agrupa textos relativos às funções do Juiz Presidente, ao mesmo se seguindo, nesta Coleção, coletâneas de textos sobre o Magistrado do Ministério Público Coordenador e do Administrador Judiciário.

A publicação destes textos assume particular relevância, pela pertinência dos temas abordados e pela perspetiva da abordagem efetuada, servindo de mote para futuras reflexões que se pretendam fazer sobre a matéria.

(CC)

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Ficha Técnica

Nome:

Direção de Comarcas – Juiz Presidente

Coleção:

Direção de Comarcas

Organização:

Carla Câmara – Juíza Desembargadora, Coordenadora do Departamento da Formação

Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador*

Intervenientes:

José Francisco Santos Saruga Martins – Juiz de Direito, Tribunal Judicial da Comarca de Évora, Juízo central cível e criminal de Évora, Juiz 1

Ana Isabel Alves da Cunha Morgado Cardoso Peres – Juíza de Direito

Gabriela Lopes Feiteira Sabino – Juíza de Direito, Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, Juízo de Família e Nenos de Almada, Juiz 1

Maria Gorete Roxo Pinto Baldaia de Morais – Juíza de Direito, Tribunal Judicial da Comarca do Porto, Juízo de execução do Porto, Juiz 1

João Paulo Dias Pereira – Juiz de Direito, Tribunal Judicial da Comarca de Braga, Juízo central cível de Braga, Juiz 3

António José da Ascensão Ramos – Juiz Desembargador, Tribunal da Relação do Porto

Agostinho Soares Torres – Juiz Desembargador, Tribunal da Relação de Lisboa

António Joaquim Conceição da Silva – Juiz de Direito, Tribunal Judicial da Comarca de Setúbal, Juízo de família e menores de Santiago do Cacém, Juiz 1

Filipe Duarte Freitas Câmara – Juiz de Direito, Presidente do Tribunal Judicial da Comarca da Madeira

António Bráulio Alves Martins – Juiz de Direito, Tribunal Judicial da Comarca de Vila Real, Juízo central criminal de Vila Real, Juiz 1

Pedro Miguel Freitas Soto Maior e Menezes – Juiz de Direito, Tribunal Judicial da Comarca do Porto, Juízo central criminal do Porto, Juiz 12

Narciso Magalhães Rodrigues – Juiz Desembargador, Tribunal da Relação do Porto

Maria Amália Pereira dos Santos – Juíza Desembargadora, Tribunal da Relação de Guimarães

Revisão final:

Edgar Taborda Lopes

Lucília do Carmo – Departamento da Formação do CEJ

* Coordenador do Departamento da Formação do CEJ até 31/07/2021.

Notas:

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização do programa Adobe Acrobat Reader.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):

AUTOR(ES) – **Título** [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet: <URL:>. ISBN.

Exemplo:

Direito Bancário [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

[Consult. 12 mar. 2015].

Disponível na

internet: <URL: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf.

ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book

Identificação da versão	Data de atualização
1.ª edição –23/11/2021	

Direção de Comarcas – Juiz Presidente

Índice

Capítulo I – Organização Judiciária – O Juiz Presidente	9
1. A Organização Judiciária após a Constituição de 1976, sua evolução <i>José Francisco Santos Saruga Martins</i>	11
2. A nova organização judiciária – o juiz presidente de comarca. Um exercício de conhecimento, competência, de direitos, liberdades e garantias <i>Ana Isabel Alves da Cunha Morgado Cardoso Peres</i>	33
3. As funções e poderes do juiz presidente de comarca na atual organização judiciária <i>Gabriela Lopes Feiteira Sabino</i>	57
4. O atual modelo de gestão dos tribunais judiciais de 1.ª instância: o reconhecimento do juiz presidente como líder, suas competências e limites <i>Maria Gorete Roxo Pinto Baldaia de Moraes</i>	81
5. Os tribunais em tempos de pandemia. A importância do modelo de gestão na resposta aos novos desafios <i>João Paulo Dias Pereira</i>	101
6. O modelo gestor dos tribunais de 1.ª instância sob o prisma da liderança. Algumas (necessariamente breves) questões, perplexidades e reflexões <i>António José da Ascensão Ramos</i>	131
7. A função do Juiz presidente do tribunal de comarca gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência? O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro <i>Agostinho Soares Torres</i>	161
8. Juiz Presidente e Juízes Titulares – Que Correlação? <i>António Joaquim Conceição da Silva</i>	189
9. O novo paradigma na gestão dos tribunais. A intervenção do juiz presidente da comarca na gestão processual <i>Filipe Duarte Freitas Câmara</i>	207
10. Glosando a presidência – uma visão da função <i>António Bráulio Alves Martins</i>	233

11. Algumas considerações a propósito da figura do (juiz) presidente do tribunal de comarca	257
Pedro Miguel Freitas Soto Maior e Menezes	

Capítulo II – O Juiz Presidente e o papel do Conselho Superior da Magistratura	281
---	-----

1. Âmbito e limites dos poderes do Conselho Superior de Magistratura na liderança do modelo de gestão dos tribunais portugueses	283
--	-----

Narciso Magalhães Rodrigues

2. O Acompanhamento das comarcas pelos serviços de inspeção do Conselho Superior da Magistratura. A articulação entre os poderes de gestão do Presidente da Comarca e os poderes do Inspetor Judicial	303
--	-----

Maria Amália Pereira dos Santos

Capítulo I

Organização Judiciária – O Juiz Presidente



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

1. A Organização Judiciária após a Constituição de 1976, sua evolução

José Francisco Santos Saruga Martins



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

1. A ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1976, SUA EVOLUÇÃO¹

José Francisco Santos Saruga Martins*

A divisão administrativa e judiciária do país inicia-se no século XV com a criação de seis grandes comarcas administrativas e judiciais, as quais se irão manter até ao século XIX, quando na sequência da revolução liberal de 1820, em 1832 se traça uma nova organização de comarcas a qual se manteve até 1974.

Após a aprovação da Constituição da República em 1976 houve a necessidade de dar uma nova organização aos tribunais e ao mapa judiciário até então vigente.

Na Constituição então aprovada consagrava-se o direito generalizado de toda e qualquer pessoa ter acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, (artigo 20.º, n.º 1) e quanto aos tribunais que estes são órgão de soberania, (113.º, n.º 1) com competência para administrar a justiça em nome do povo (artigo 205.º).

Surge assim, a primeira Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais que se manteve em vigor até 1987, (Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 269/78, de 1 de Setembro) e sem que durante essa década tenha sido objecto de alterações.

De acordo com aquela e na Secção sob a epígrafe "Organização Judiciária", o território divide-se em distritos judiciais e estes em comarcas e as comarcas agrupam-se em círculos judiciais, (artigo 10.º), existindo em cada círculo um ou mais juízes com a função de presidir a tribunais colectivos (artigo 48.º) e é extinta a categoria de corregedor, passando os juízes a juízes de direito dos respectivos juízos ou tribunais ou do respectivo círculo (artigo 88.º).

Outra das grandes alterações trazida por esta lei orgânica tem a ver com os tribunais de trabalho que são integrados na ordem judiciária e passam para a dependência orgânica do Ministério da Justiça.

Nesta lei orgânica, e contrariamente ao que seria expectável, não houve uma ruptura com o sistema anterior, mantendo-se a comarca como a primeira referência do sistema judicial, introduziu a possibilidade de criação de tribunais com competência territorial para um círculo judicial ou distrito, judicial, (artigo 72.º), com a criação dos tribunais de competência especializada, (artigo 56.º) designadamente tribunais cíveis, tribunais criminais, tribunais de instrução criminal, tribunais de família, tribunais de menores, tribunais de trabalho, tribunais de execução das penas, prevendo-se também a criação de tribunais marítimos.

Consagrava-se ainda nesta lei a existência de um magistrado ter competência em mais de uma comarca (artigo 46.º, n.º 4), distinguindo-se entre tribunais de competência

¹ Por opção pessoal, o autor deste trabalho escreve de acordo com a antiga ortografia, sem respeito pelas regras do acordo ortográfico.

* Juiz de Direito no Juízo Central Cível e Criminal do Tribunal Judicial da Comarca de Évora.

especializada e de competência específica em que a jurisdição era limitada em função da forma de processo (artigo 45.º, n.º 3).

O Decreto-Lei n.º 269/78, de 1 de Setembro veio regulamentar a lei orgânica e no seu preâmbulo pode ler-se que:

"... Como frequentemente se tem reconhecido, a ideia que de tempos remotos inspirou a divisão judicial do País é a da "justiça ao pé da porta". Numa época em que os meios de comunicação se encontram facilitados e em que são patentes os desequilíbrios demográficos, é possível sustentar-se que aquela ideia está em crise e que outras seriam as soluções impostas por critérios estritos de economia de meios. (...) criaram-se comarcas onde factores evidentes de densidade demográfica, de desenvolvimento industrial ou de congestionamento dos serviços o impunham e criaram-se novos círculos judiciais (...).

4. Ainda em matéria de ordenamento do território estabeleceram-se regras de extensão de jurisdição relativamente às comarcas de Lisboa e Porto, cujos tribunais, dentro de certo condicionalismo, passam a poder praticar actos judiciais em comarcas limítrofes. solução ditada por razões de puro pragmatismo, destina-se a evitar o congestionamento do serviço em comarcas cujas áreas, constituindo dormitórios ou centros residenciais, recebem diariamente quantidades maciças de deprecadas. Assim também, prevê-se que os juízes de instrução criminal possam praticar actos em comarca alheia, desde que respeitantes a processos que lhe estejam afectos. Espera-se desta medida um significativo reforço de eficácia em sector tão importante como é o da instrução criminal ...".

Duas grandes linhas orientadoras presidiram a este Decreto-Lei, a economia e racionalização de meios, criaram-se quatro distritos judiciais, com sede em Lisboa, Porto, Coimbra e Évora que abrangiam todo o território e que se agrupavam em círculos judiciais (artigo 1.º).

Criou-se a figura de juiz administrador nas comarcas de Lisboa e Porto com funções de superintendência administrativa nas respectivas secretarias-gerais, funções essas que eram exercidas por períodos de um ano pelos juízes do tribunal cível e do tribunal do trabalho, (artigo 20.º).

Porém, fez-se depender a entrada em funcionamento dos novos tribunais e juízos criados depois de declarada a sua instalação por portaria do Ministério da Justiça (artigo 36.º).

Se por um lado era intenção do legislador reorganizar a divisão judicial do país com uma melhor distribuição de comarcas, conjugada com a densidade demográfica então existente e que levou ao entendimento de que não se justificava a existência de um número excessivo de comarcas em defesa da "economia de meios", na prática criaram-se mais comarcas, círculos judiciais, converteram-se julgados municipais em tribunais, criaram-se tribunais de trabalho em áreas de acentuada densidade laboral, sendo nas restantes atribuída competência laboral aos tribunais de comarca.

Criaram-se quatro novas comarcas – Alcanena, Peniche, Sesimbra e Vale de Cambra – e oito novos círculos judiciais – Cascais, Covilhã, Matosinhos, Penafiel, Santo Tirso, Sintra, Vila Franca de Xira e Vila Nova de Gaia e converteram-se em comarcas os julgados municipais de Alfândega da Fé, Almodôvar, Avis, Fornos de Algodres, Mesão Frio, Monchique, Mondim de Basto, Nordeste, Oleiros, Pampilhosa da Serra, Penamacor, Penela, Portel, Porto Santo, Sabrosa e Vila Nova de Cerveira.

Após a regulamentação da lei orgânica, a organização judiciária ficou assim composta:

– **Distrito Judicial de Coimbra:**

Círculos judiciais 9;
Comarcas 59;
Tribunais de Comarca 49;
Juízos de Competência genérica 25;
Tribunais de Menores 1;
Tribunais de Trabalho 9;
Tribunais de Instrução Criminal 9; e,
Tribunais de Execução das Penas 1.

– **Distrito Judicial de Évora:**

Círculos judiciais 7;
Comarcas 44;
Tribunais de Comarca 40;
Juízos de Competência genérica 11;
Tribunais de Menores 1;
Tribunais de Trabalho 7;
Tribunais de Instrução Criminal 7; e,
Tribunais de Execução das Penas 1.

– **Distrito Judicial de Lisboa:**

Círculos judiciais 9;
Comarcas 37;
Tribunais de Comarca 25;
Juízos de Competência genérica 29;
Tribunais de Família 3;
Tribunais de Menores 5;
Tribunais de Trabalho 27;
Juízos Cíveis 17;
Tribunais de Instrução Criminal 17;
Juízos Criminais 4;
Juízos Correccionais 10;
Juízos de Polícia 3; e,
Tribunais de Execução das Penas 3.

– **Distrito Judicial do Porto:**

Círculos judiciais 14;
Comarcas 76;
Tribunais de Comarca 61;
Juízos de Competência genérica 34;
Tribunais de Família 2;
Tribunais de Menores 2;
Tribunais de Trabalho 23;
Juízos Cíveis 9;
Tribunais de Instrução Criminal 16;
Juízos Criminais 2;
Juízos Correccionais 5;
Juízos de Polícia 2; e,
Tribunais de Execução das Penas 2.

Em 1987, passados 10 anos, procede-se à primeira alteração à Lei n.º 82/77 através da Lei n.º 38/1987, de 23 de Setembro e respectivo Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho que veio proceder à sua regulamentação.

Esta nova Lei Orgânica embora tenha trazido algumas alterações de relevo como sejam a eliminação dos julgados de paz e dos juízes de paz, a alteração mais relevante foi a da criação dos tribunais de círculo (artigo 47.º), a quem competia a preparação dos processos referidos nas alíneas a) e b) do artigo 79.º que lhe forem distribuídos, bem como proferir a decisão, suprir as suas deficiências esclarecê-las, reformá-la e sustentá-la, nos termos da lei de processo (artigo 81.º), sendo os respectivos juízes nomeados nos termos do artigo 100.º.

Prevía-se ainda a possibilidade de criação de tribunais de competência especializada mista, (artigo 46.º, n.º 2), bem como se alterou os montantes das alçadas dos tribunais de 1.ª instância e de relação em matéria cível, as quais passaram a ser respectivamente de 500.000\$00 e 2.000.000\$00, (artigo 20.º, n.º 1).

Conforme se pode ler no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho, e com o propósito de melhorar a capacidade de resposta dos tribunais e o acesso dos cidadãos aos tribunais, foram criados 13 novos círculos judiciais Abrantes, Alcobaça, Anadia, Angra do Heroísmo, Chaves, Lisboa (passou a abranger as comarcas de Almada, Loures, Oeiras e Seixal), Mirandela, Paredes, Pombal, Porto (que passou a abranger as comarcas de Espinho, Matosinhos e Vila Nova de Gaia), Santiago do Cacém, Torres Vedras e Vila do Conde, para além de se terem criado tribunais de círculo em todos os círculos judiciais.

Criaram-se ainda novas comarcas Cadaval, Entroncamento, Nelas e Oliveira do Bairro "*... com vista a redimensionar de uma forma equilibrada ...*" as comarcas de Torres Vedras, Golegã, Mangualde e Anadia.

Pela primeira vez atribuiu-se ao Presidente e Juízes do Supremo Tribunal de Justiça a possibilidade de recrutar assessores de entre magistrados judiciais de 1.ª instância, que os

coadjuvem na recolha de elementos necessários ao exame e decisão dos processos, o que até então apenas ocorria com os Juízes do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal Administrativo.

Procedia-se ainda à extinção de alguns tribunais de instrução criminal (artigo 54.º), à autonomização dos tribunais de trabalho que passaram a funcionar como tribunais de competência especializada em todo o país e com uma área de jurisdição tendencialmente idêntica à do respectivo círculo judicial, à excepção da região autónoma dos Açores, cuja especificidade geográfica não aconselha a autonomização destes tribunais, para além de serem criados os tribunais de trabalho de Abrantes, Águeda, Póvoa do Varzim e Santiago do Cacém e extinto o tribunal de trabalho de Angra do Heroísmo.

Previa-se também a criação de tribunais de competência especializada mista em matéria de menores e família em Coimbra, Faro, Funchal, Ponta Delgada e Setúbal e foram criados tribunais de competência mista em matéria correcional de polícia em Almada, Coimbra, Faro, Funchal e Vila Nova de Gaia, e com vista a diversificar os meios de actuação da justiça e o descongestionamento dos actuais tribunais são criados tribunais de pequenas causas em Lisboa, Amadora, Loures, Oeiras, Gondomar, Maia, Porto e Valongo.

Após a regulamentação da lei orgânica a organização judiciária ficou assim composta:

– **Distrito Judicial de Coimbra:**

Círculos judiciais 12;
Comarcas 59;
Tribunais de Círculo 12;
Tribunais de Comarca 44;
Juízos de Competência genérica 33;
Tribunais de Família e Menores 1;
Tribunais de Trabalho 11;
Juízos Cíveis 3;
Tribunais de Instrução Criminal 1;
Juízos Correccionais e de Polícia 2; e,
Tribunais de Execução das Penas 1.

– **Distrito Judicial de Évora:**

Círculos judiciais 9;
Comarcas 46; Tribunais de Círculo 9;
Tribunais de Comarca 37;
Juízos de Competência genérica 21;
Tribunais de Família e Menores 2;
Tribunais de Trabalho 9;
Tribunais Marítimos 1; e,
Tribunais de Execução das Penas 1.

– **Distrito Judicial de Lisboa:**

Círculos judiciais 10;
Comarcas 38;
Tribunais de Círculo 7;
Tribunais de Comarca 22;
Juízos de Competência genérica 32;
Tribunais de Família e Menores 2;
Tribunais de Família 4;
Tribunais de Menores 2;
Tribunais de Trabalho 18;
Tribunais Marítimos 3;
Varas Cíveis 13;
Juízos Cíveis 13;
Tribunais de Pequenas Causas 4;
Tribunais de Instrução Criminal 1;
Juízos Criminais 10;
Juízos Correccionais 5;
Juízos de Polícia 2;
Juízos Correccionais e de Polícia 4; e,
Tribunais de Execução das Penas 4.

– **Distrito Judicial do Porto:**

Círculos judiciais 16;
Comarcas 77;
Tribunais de Círculo 15;
Tribunais de Comarca 58;
Juízos de Competência genérica 44;
Tribunais de Família 2;
Tribunais de Menores 1;
Tribunais de Trabalho 26;
Tribunais Marítimos 1;
Varas Cíveis 6;
Juízos Cíveis 7;
Tribunais de Pequenas Causas 4;
Tribunais de Instrução Criminal 1;
Juízos Criminais 4;
Juízos Correccionais 3; Juízos de Polícia 2;
Juízos Correccionais e de Polícia 2; e,
Tribunais de Execução das Penas 2.

Sempre no intuito de uma maior celeridade de resposta dos tribunais e na procura de uma melhoria na qualidade dos serviços prestados com um melhor apetrechamento dos instrumentos indispensáveis a tal desiderato, assumiu-se o círculo judicial como a melhor resposta surgiu a Lei n.º 24/90, de 4 de Agosto, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho.

Esta Lei veio alterar alguns artigos da Lei n.º 38/87, designadamente o artigo 81.º quanto ao tribunal de círculo o qual na redacção inicial consagrava que:

"... 1 – No tribunal de círculo compete aos juizes a preparação dos processos referidos nas alíneas a) e b) do artigo 79.º que lhe forem distribuídos, bem como proferir a decisão, suprir as deficiências esclarecê-las, reformá-la e sustentá-la, nos termos da lei de processo.

2 – Nos casos em que se prescindir da intervenção do tribunal colectivo, a lei de processo pode determinar que o julgamento da matéria de facto e a decisão pertençam ao juiz a quem tenha sido distribuído o respectivo processo...".

Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/90 viu alargadas as suas atribuições, passando a consagrar que:

"... 1 – Compete ao tribunal de círculo:

a) Proferir despacho nos termos dos artigos 311.º a 313.º do Código de Processo penal e proceder ao julgamento e termos subsequentes nos processos de natureza penal em que intervenha o tribunal colectivo ou o do júri;

b) Preparar e julgar as acções declarativas cíveis e de família, de valor superior à alçada da relação, salvo tratando-se de processos cuja tramitação normalmente exclua a intervenção do colectivo, ou em que esta, não sendo previsível no momento da demanda, deva ser subsequentemente requerida pelas partes;

c) Julgar as acções declarativas cíveis e de família, de valor superior à alçada dos tribunais de 1.ª instância, quando nelas seja requerida a intervenção do colectivo, devendo, neste caso, as causas preparadas no tribunal de comarca ser remetidas ao tribunal de círculo quando, no momento processual próprio, seja a intervenção do colectivo;

d) Executar as respectivas decisões, nos termos do artigo 78.º;

e) Cumprir os mandatos, cartas, ofícios e telegramas que lhe sejam dirigidos pelos tribunais ou autoridades competentes;

f) Exercer as demais atribuições conferidas por lei.

2 – Sempre que, estando pendente uma causa no tribunal de comarca, ocorra uma alteração superveniente do respectivo valor, considerada relevante pela lei processual, ou resultante de decisão proferida em incidente de verificação do valor, susceptível de determinar, nos termos previstos no número anterior, a competência do tribunal de círculo, será o processo oficiosamente remetido a este tribunal.

3 – O disposto nos números anteriores é aplicável, com as necessárias adaptações, à preparação e julgamento da matéria de incidentes ou fases processuais que sigam os termos do processo de declaração, ainda que inseridos em causas que não sejam originariamente da competência do tribunal de círculo, salvo se o incidente tiver de ser julgado conjuntamente com a questão principal, caso em que a sua preparação e julgamento caberá ao tribunal competente para a questão principal; quando processados por apenso, apenas este se remeterá ao tribunal de círculo, ordenando-

se, oficiosamente ou a requerimento das partes, a extracção de certidão das peças do processo principal de onde constem elementos relevantes para a decisão a proferir, sem impedir o normal prosseguimento da questão principal; o processo é devolvido ao tribunal de comarca logo que ocorra trânsito em julgado.

4 – Nas causas afectas ao tribunal de círculo, incumbe ao juiz a quem o processo for distribuído a respectiva preparação, bem como as funções de presidente do tribunal colectivo referidas nas alíneas b), c) e d) do artigo anterior.

5 – Os processos da competência do tribunal de círculo mantêm-se nele, ainda que a intervenção do colectivo não venha a ocorrer; neste caso, o julgamento da matéria de facto e a elaboração da decisão pertencem ao juiz a quem estiver atribuído o respectivo processo..."

No Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho escrevia-se que:

"... A recente Lei n.º 24/90, de 4 de Agosto, que agora se regulamenta, traduz e concretiza o que se acaba de referir, e não o retrocesso, o virar as costas à modernidade, mas o caminhar constante rumo ao futuro. Na verdade, trata-se de confirmar o essencial, ou seja, o círculo como a célula vital da nova organização judiciária, ajustando-o à celeridade e ao dinamismo da mudança ocorrida no todo social, surgindo então o tribunal de círculo como um pólo aglutinador de toda a actuação judiciária na respectiva circunscrição judicial ...".

Porém apesar desta vontade manifestada naquele preâmbulo as alterações ao tribunal de círculo não forma de molde significativas, havendo a realçar apenas a obrigatoriedade da deslocação do tribunal, a requerimento de qualquer das partes, sempre que a distância entre a sede daquele tribunal e a sede da comarca onde deva decorrer a audiência seja superior a 50kms (artigo 13.º, n.º 2) e previu-se a criação nas comarcas que não sejam sede de círculo, de secretarias do tribunal de círculo, com vista a assegurarem o expediente daquele tribunal na área da competência respectiva.

Ainda de realçar a criação de dois novos círculos judiciais, Vila Nova de Famalicão e Loulé e das comarcas da Nazaré, Ílhavo e Palmela, bem como o 2.º juízo do tribunal judicial de Fafe.

Devendo também salientar-se que para fazer face ao aumento do movimento processual nos tribunais de instrução criminal, previa-se que nas comarcas que se integrem na área de jurisdição daqueles e que não sejam sede, pudesse funcionar em exclusividade, um juiz de instrução criminal a designar pelo Conselho Superior da Magistratura.

Com o Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho a organização judiciária ficou assim composta:

– **Distrito Judicial de Coimbra:**

Círculos judiciais 12;

Comarcas 61;

Tribunais de Círculo 12;

Tribunais de Comarca 46;

Juízos de Competência genérica 33;
Tribunais de Família e Menores 2;
Tribunais de Trabalho 11;
Juízos Cíveis 3;
Tribunais de Instrução Criminal 1;
Juízos Correccionais e de Polícia 2; e,
Tribunais de Execução das Penas 1.

– **Distrito Judicial de Évora:**

Círculos judiciais 10;
Comarcas 47;
Tribunais de Círculo 10;
Tribunais de Comarca 38;
Juízos de Competência genérica 23;
Tribunais de Família e Menores 2;
Tribunais de Trabalho 9;
Tribunais Marítimos 1; e,
Tribunais de Execução das Penas 1.

– **Distrito Judicial de Lisboa:**

Círculos judiciais 10;
Comarcas 38;
Tribunais de Círculo 7;
Tribunais de Comarca 22;
Juízos de Competência genérica 32;
Tribunais de Família e Menores 2;
Tribunais de Família 4;
Tribunais de Menores 2;
Tribunais de Trabalho 18;
Tribunais Marítimos 3;
Varas Cíveis 13;
Juízos Cíveis 13;
Tribunais de Pequenas Causas 4;
Tribunais de Instrução Criminal 1;
Juízos Criminais 10;
Juízos Correccionais 5;
Juízos de Polícia 2;
Juízos Correccionais e de Polícia 4; e,
Tribunais de Execução das Penas 4.

– **Distrito Judicial do Porto:**

Círculos judiciais 17;
Comarcas 77;
Tribunais de Círculo 16;
Tribunais de Comarca 57;

Juízos de Competência genérica 46;
Tribunais de Família 2;
Tribunais de Menores 1;
Tribunais de Trabalho 25;
Tribunais Marítimos 1;
Varas Cíveis 6;
Juízos Cíveis 7;
Tribunais de Pequenas Causas 4;
Tribunais de Instrução Criminal 1;
Juízos Criminais 4;
Juízos Correccionais 3;
Juízos de Polícia 2;
Juízos Correccionais e de Polícia 2; e,
Tribunais de Execução das Penas 2.

Em Agosto de 1992 através da Lei n.º 24/92, de 20 de Agosto procedeu-se a uma nova alteração da Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro, a qual viria a ser regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro.

Com esta alteração pretendia-se modificar o modo de funcionamento dos tribunais de círculo, consagrando-se a regra de que as audiências seriam na sede da comarca, pretendendo-se um acesso mais rápido dos cidadãos à justiça, criando-se tribunais e pequena instância que tinham por objectivo uma maior especialização com o aumento da capacidade de resposta para os processos mais simples.

Esta regulamentação da Lei extinguiu alguns juízos de trabalho em Porto e Aveiro dado baixo movimento processual que apresentavam e criaram-se os círculos judiciais de Almada, Oeiras, Loures, Gaia e Matosinhos que passaram a estar autonomizados dos círculos de Lisboa e Porto, bem como foi criada a comarca e o círculo judicial da Amadora.

A organização judiciária ficou assim composta:

- **Distrito Judicial de Coimbra:**
Círculos judiciais 12;
Comarcas 61;
Tribunais de Círculo 16;
Tribunais de Comarca 41;
Juízos de Competência genérica 35;
Tribunais de Família e Menores 2;
Tribunais de Trabalho 11;
Juízos Cíveis 14;
Juízos Criminais 12; e,
Tribunais de Execução das Penas 1.

– **Distrito Judicial de Évora:**

Círculos judiciais 10;
Comarcas 47;
Tribunais de Círculo 11;
Tribunais Auxiliares de Círculo 1;
Tribunais de Comarca 33;
Juízos de Competência genérica 24;
Tribunais de Família e Menores 2;
Tribunais de Trabalho 9;
Tribunais Marítimos 1;
Juízos Cíveis 9;
Juízos Criminais 9; e,
Tribunais de Execução das Penas 1.

– **Distrito Judicial de Lisboa:**

Círculos judiciais 14;
Comarcas 39;
Tribunais de Círculo 14;
Tribunais Auxiliares de Círculo 1;
Tribunais de Comarca 20;
Juízos de Competência genérica 21;
Tribunais de Família e Menores 2;
Tribunais de Menores 2;
Tribunais de Família 3;
Tribunais de Trabalho 16;
Tribunais Marítimos 3;
Varas Cíveis 13;
Juízos Cíveis 33;
Tribunais Cíveis Auxiliares 2;
Tribunais de Instrução Criminal 5;
Varas Criminais 10;
Juízos Criminais 27;
Juízos de Pequena Instância Criminal 3; e,
Tribunais de Execução das Penas 4.

– **Distrito Judicial do Porto:**

Círculos judiciais 19;
Comarcas 77;
Tribunais de Círculo 22;
Tribunais de Comarca 51;
Juízos de Competência genérica 31;
Tribunais de Família 2;
Tribunais de Menores 1;
Tribunais de Trabalho 19;
Varas Cíveis 6;

Juízos Cíveis 36;
Tribunais Cíveis Auxiliares 1;
Tribunais de Pequena Instância Mista 3;
Tribunais de Instrução Criminal 2;
Varas Criminais 4;
Juízos Criminais 31;
Juízos de Pequena Instância Criminal 3; e,
Tribunais de Execução das Penas 2.

O Decreto-Lei n.º 222/94, de 24 de Agosto prosseguiu com a especialização dos tribunais judiciais, criando novos juízos de competência especializada cível em Sintra, Setúbal, Matosinhos e Santa Maria da Feira e em Lisboa criaram-se os tribunais de pequena instância cível para a tramitação e julgamento de causas cíveis a que correspondesse a forma de processo sumaríssimo ou de processo especial, mas cuja decisão final não fosse passível de recurso ordinário e procedeu-se à instalação do tribunal de trabalho de Gondomar.

Este diploma veio trazer um aumento dos tribunais de círculo em todos os distritos judiciais que passaram, respectivamente, a ser de 18, 14, 19 e 24, passando em Lisboa os tribunais de competência genérica a ser em número de 23, criando-se um novo tribunal de família e menores em Évora que passou a contar 3, no Porto foram criados 3 novos tribunais de trabalho passando a serem 22, passando os juízos cíveis em Évora, Lisboa e Porto a ser em número de 10, 34 e 38.

Em 1 de Julho com o Decreto-Lei n.º 153/95 foram criados os tribunais de pequena instância mista de Almada e Vila Nova de Gaia, o tribunal de família e menores de Braga e o tribunal de círculo auxiliar de Sintra, para além de terem sido criadas as comarcas de Maia, Gondomar e Valongo e os respectivos círculos judiciais, sempre com o objectivo de uma maior aproximação entre os cidadãos e os tribunais facilitando assim cada vez mais o acesso daqueles à justiça.

Após o Decreto-Lei n.º 173/96, de 21 de Setembro que introduziu algumas alterações pontuais na organização judiciária então existente, no Porto passaram a existir mais 3 círculos judiciais de 19 para 22, mais 3 comarcas de 77 para 80, mais 4 tribunais de círculo de 24 para 28, em todos os distritos judiciais os tribunais de comarca viram o seu número diminuir de 41 para 40 em Coimbra, de 33 para 32 em Évora, de 20 para 18 em Lisboa e de 51 para 47 em Porto, sofrendo um aumento significativo os tribunais de competência genérica que passaram em Coimbra de 35 para 39, em Évora de 24 para 27, em Lisboa de 23 para 28 e no Porto de 31 para 49, nos tribunais de família e menores há a destacar a criação de mais um tribunal em Coimbra e no Porto, passando os tribunais de menores em Lisboa e Porto a ser em número de 3 e 2, respectivamente, aumento significativo sofreram os tribunais de trabalho no Porto que passaram de 22 para 26, e igual aumento sofreram os juízos cíveis que passaram respectivamente a ser em número de 15, 11, 36 e 43, respectivamente, em Lisboa os juízos de pequena instância Cível passaram a ser em número de 9, enquanto os juízos de pequena instância mista foram criados em Lisboa em número de 1 e reduzido o seu número no Porto de 3 para 1, igual aumento sofreram os juízos criminais em Lisboa e no Porto,

passando de 27 para 28 e de 31 para 34 respectivamente e os juízos de pequena instância criminal que viram o seu número em Lisboa e Porto reduzido de 3 para 1.

A Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro, Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais veio trazer alterações significativas com vista a combater a pendência processual e a aumentar a eficiência com uma maior especialização dos tribunais, para além de ter actualizado os valores das alçadas dos tribunais cíveis e previa a extinção dos tribunais de círculo entre outras medidas tendentes a libertar os juízes de tarefas mais simples com a criação dos assessores que efectuariam tais tarefas.

O Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio que veio regulamentar esta LOFTJ, previa que para a comarca de Lisboa em que no ano anterior haviam entrado cerca de um terço de todos os processos instaurados no país, os 17 juízos cíveis existentes foram convertidos em 17 varas cíveis (artigo 57.º) e criados os Tribunais da Relação de Faro e de Guimarães, sendo que apenas o de Guimarães foi instalado.

Este diploma procedeu ainda à criação do Tribunal Central de Instrução Criminal, dos tribunais de instrução criminal de Coimbra e Évora e dos tribunais de família e menores do Barreiro, Cascais, Loures, Portimão, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira e converteu os tribunais de família e menores de Lisboa e Porto em tribunais de competência especializada mista.

Apesar de ter criado 12 varas com competência mista e 72 novos juízos apenas 3 dos novos tribunais, 17 juízos e 8 varas foram declarados instalados, aguardando os restantes a conclusão de obras que decorriam.

A organização judiciária ficou assim definida:

– **Distrito Judicial de Coimbra:**

Círculos judiciais 13;
Comarcas 65;
Tribunais de Comarca 41;
Juízos de Competência genérica 51;
Tribunais de Família e Menores 3;
Tribunais de Trabalho 13;
Juízos Cíveis 17;
Varas Mistas 1;
Tribunais de Instrução Criminal 1;
Juízos Criminais 12; e,
Tribunais de Execução das Penas 1.

– **Distrito Judicial de Évora:**

Círculos judiciais 9;
Comarcas 47;
Tribunais de Comarca 30;

Juízos de Competência genérica 24;
Tribunais de Família e Menores 5;
Tribunais de Trabalho 9;
Tribunais Marítimos 1;
Juízos Cíveis 18;
Varas Mistas 1;
Tribunais de Instrução Criminal 1;
Juízos Criminais 13; e,
Tribunais de Execução das Penas 1.

– **Distrito Judicial de Lisboa:**

Círculos judiciais 14;
Comarcas 42;
Tribunais de Comarca 18;
Juízos de Competência genérica 36;
Tribunais de Família e Menores 17;
Tribunais de Trabalho 18;
Tribunais Marítimos 3;
Tribunais de Comércio 3;
Varas Cíveis 17;
Juízos Cíveis 46;
Juízos de Pequena Instância Cível 15;
Tribunais de Instrução Criminal 5;
Varas Mistas 5;
Varas Criminais 9;
Juízos Criminais 32;
Juízos de Pequena Instância Criminal 2; e,
Tribunais de Execução das Penas 4.

– **Distrito Judicial do Porto:**

Círculos judiciais 19;
Comarcas 79;
Tribunais de Comarca 41;
Juízos de Competência genérica 64;
Tribunais de Família e Menores 4;
Tribunais de Trabalho 26;
Tribunais Marítimos 1;
Tribunais de Comércio 2;
Varas Cíveis 4;
Juízos Cíveis 64;
Varas Mistas 5;
Tribunais de Instrução Criminal 3;
Varas Criminais 4;
Juízos Criminais 36;
Juízos de Pequena Instância Criminal 1; e,

Tribunais de Execução das Penas 2.

Posteriormente o Decreto-Lei n.º 178/2000, de 9 de Agosto procedeu à criação de dois juízos de pequena instância criminal em Loures, tribunais de família e menores em Matosinhos e Vila Nova de Gaia e à instalação das comarcas de Almeirim, Bombarral, Mealhada, Mira e Sever do Vouga e voltou a criar-se os círculos judiciais da Maia, Vila Nova de Famalicão e Loulé face ao movimento processual então registado.

A reforma da acção executiva operada pelo Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de Março levou à criação de juízos com competência específica para o processo executivo. levando à criação de juízos de execução em Lisboa, Porto, Guimarães, Loures, Maia, Oeiras e Sintra num total de seis no distrito judicial de Lisboa e quatro no distrito judicial do Porto.

Apesar de todas as alterações que as várias Leis Orgânicas e respectivos Decretos-Lei que a regulamentaram, entendemos com todo o respeito por opinião diversa, que a grande alteração após a aprovação da Constituição de 1976 ocorre com a Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto e o Decreto-Lei n.º 49 /2014, de 27 de Março que procede à sua regulamentação, já que aquela que seria a grande alteração no desenho do mapa dos tribunais e da organização judiciária, a Lei n.º 38/87 ao criar os tribunais de círculo viria a ser alterada sem que se tivesse chegado a um consenso sobre a existência daqueles tribunais e sua contribuição para uma justiça mais eficaz e mais chegada aos cidadãos.

Esta nova Lei diz no seu artigo 1.º sob a epígrafe "Objecto" *A presente lei estabelece as normas de enquadramento e de organização do sistema judiciário*, e quanto aos tribunais judiciais de primeira instância diz o seguinte:

- "... 1 – Os tribunais judiciais de primeira instância incluem os tribunais de competência territorial alargada e os tribunais de comarca.*
- 2 – O território nacional divide-se em 23 comarcas (...).*
- 3 – Em cada uma das circunscrições referidas no número anterior existe um tribunal judicial de primeira instância, designado pelo nome da comarca onde se encontra instalado.*
- 4 – A sede e a área de competência territorial são definidas no decreto-lei que estabelece o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais..."*.

Passou-se assim de 233 comarcas, ao tempo da Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro, para as actuais 23 comarcas, bem como desapareceram os círculos judiciais até aí existentes, passando os tribunais de comarca a desdobrarem-se em instâncias centrais que integram secções de competência especializada – cível; criminal; instrução criminal; família e menores; trabalho; comércio e execução – e instâncias locais que integram secções de competência genérica e secções de proximidade (artigo 81.º). Previa-se ainda nas instâncias locais o desdobramento das secções de competência genérica em secções cíveis, criminais e de pequena criminalidade sempre que o volume ou a complexidade do serviço o justifiquem, tal como nas instâncias centrais a criação de secções de competência especializada mista (artigo 81.º).

Criaram-se ainda tribunais de competência especializada e territorial alargada, designadamente o tribunal da propriedade intelectual; o tribunal da concorrência, regulação e supervisão; o tribunal marítimo; o tribunal de execução de penas; e, o tribunal central de instrução criminal (artigo 83.º).

A par destas alterações e com a gestão do Conselho Superior da Magistratura, foram criadas nas sedes dos tribunais da Relação, bolsas de juizes para destacamento em tribunais de primeira instância em que se verifique a falta ou impedimento dos juizes titulares, a vacatura do lugar ou o número ou a complexidade dos processos existentes o justifiquem (artigo 88.º).

Outra das grandes alterações foi a criação de objectivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância, com apuramento de valores de referência processual, reportados a valores de produtividade calculados em abstracto por magistrado, revistos com periodicidade trimestral, ou estabelecido de forma única para todo o território nacional, prevendo-se ainda a criação de um sistema de incentivos para os tribunais judiciais de primeira instância que ultrapassem significativamente os valores de referência processual estabelecidos (artigo 90.º).

A par desta nova forma de gestão dos tribunais de primeira instância foram criadas as figuras de Juiz Presidente com competências de representação e direcção, de gestão processual, administrativas e funcionais (artigos 92.º a 94.º); Magistrado Judicial Coordenador (artigo 95.º); Magistrado do Ministério Público que dirige e coordena a actividade do Ministério Público na comarca (artigos 99.º a 101.º) e Administrador Judiciário que exerce competências próprias, sob a orientação genérica do juiz presidente do tribunal (artigos 104.º a 106.º), Conselho de Gestão composto pelo juiz presidente, o magistrado do Ministério Público e o administrador judiciário (artigo 108.º) e o Conselho Consultivo com a seguinte composição: Presidente do Tribunal que preside; o Magistrado do Ministério Público coordenador; o Administrador Judiciário; um representante dos juizes da comarca eleito pelos demais juizes; um representante dos magistrados do Ministério Público eleito pelos seus pares; um representante dos oficiais de justiça em exercício de funções na comarca, eleito pelos demais oficiais de justiça; um representante da Ordem dos Advogados, com escritório na comarca; um representante da Câmara dos Solicitadores, com escritório na comarca; dois representantes dos municípios integrados na comarca; e, representantes dos utentes dos serviços de justiça, cooptados pelos demais membros do conselho, no máximo de três (artigos 109.º e 110.º).

Os tribunais arbitrais e os julgados de paz são também eles considerados como forma alternativa de resolução de litígios, estes últimos com competência em matéria cível e causas de reduzido valor, com excepção de matérias de direito de família, direito das sucessões e direito do trabalho (artigos 150.º e 151.º).

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março dizia-se que:

"... A reorganização aprovada pela referida Lei dá corpo aos objectivos estratégicos fixados, nesta matéria, assente em três pilares fundamentais:

- (i) o alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passa a coincidir, em regra, com as centralidades sociais,*
- (ii) a instalação de jurisdições especializadas a nível nacional e*
- (iii) a implementação de um novo modelo de gestão das comarcas.*

Sem perder de vista a premissa essencial da reorganização judiciária, centrada no cidadão e nas empresas, a presente reforma visa melhorar o funcionamento do sistema judicial e alcançar uma prestação de justiça de qualidade, apostando-se, para isso, fortemente na especialização, dotando todo o território nacional de jurisdições especializadas, pretendendo-se, assim, proporcionar uma resposta judicial ainda mais flexível e mais próxima das populações. A oferta de especialização para cada comarca em matéria de família e menores foi adequada não só ao volume processual expectável para os municípios integrados na comarca, mas, sobretudo, à respectiva dimensão geográfica, às frequentes deslocações e, também, à inadequada oferta de transportes públicos. Tal determinou uma apropriada delimitação da competência territorial, cingindo-a, em certos casos, apenas a alguns dos municípios da comarca ...".

Criaram-se, assim, a nível nacional 23 comarcas: Açores, Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leria, Lisboa, Lisboa Norte, Lisboa Oeste, Madeira, Portalegre, Porto, Porto Este, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu, e os seguintes tribunais de competência territorial alargada a saber: Tribunal de Execução das Penas de Coimbra; Tribunal de Execução das Penas de Évora; Tribunal de Execução das Penas de Lisboa; Tribunal de Execução das Penas de Porto; Tribunal Marítimo; Tribunal da Propriedade Intelectual; Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão; e, Tribunal Central de Instrução Criminal.

Decorridos cerca de três anos sobre a sua entrada em vigor, a Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro veio proceder às primeiras alterações da Lei n.º 62/2013, designadamente quanto à correspondência entre o ano civil e o ano judicial, deixando o ano judicial de ter início a 1 de Setembro (artigo 27.º), à possibilidade de criação de juízos de competência especializada designadamente: a) Central Cível; Local Cível, Central Criminal; Local Criminal; Local de Pequena Criminalidade; Instrução Criminal; Família e Menores; Trabalho; Comércio e Execução, prevendo-se ainda que sempre que o volume processual o justifique a criação por decreto-lei de juízos de competência especializada mista (artigo 81.º).

Introduziram-se ainda alterações já não de carácter genérico sobre o funcionamento dos tribunais, mas de carácter específico quanto à competência dos tribunais em razão do território (artigo 43.º), à representação do Ministério Público e sua coordenação nos tribunais da Relação (artigos 10.º e 70.º), quanto aos tribunais de primeira instância, divisão do território nacional em 23 comarcas (artigo 33.º), proibição de deslocação de uma causa do tribunal ou secção competente para outro, (artigo 39.º), quanto à competência dos tribunais judiciais em razão da matéria e do valor e do território (artigos 40.º, 41.º e 43.º), relativamente aos tribunais judiciais de primeira instância e desdobramento dos tribunais de comarca que vêem a sua designação alterada de "instância" para "juízo" (artigo 81.º), quanto ao local de realização das audiências de julgamento (artigo 82.º), relativamente aos

objectivos estratégicos sua monitorização e definição de objectivos processuais (artigos 90.º e 91.º), quanto às competências do Juiz Presidente e Magistrado Judicial Coordenador (artigos 94.º e 95.º), competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador (artigo 101.º), quanto à orientação do Juiz Presidente do Tribunal e do Magistrado do Ministério Público Coordenador quanto ao exercício de competências próprias por parte do Administrador Judiciário, e competências próprias do Administrador Judiciário (artigos 104.º e 106.º), como também à composição, funcionamento e competências dos Conselho de Gestão e Conselho Consultivo (artigos 108.º a 110.º), alteração das competências das várias secções dos juízos centrais, dos juízos de comércio e dos juízos locais de competência genérica, locais cíveis e locais criminais (artigos 117.º a 126.º, 128.º a 131.º).

Verificaram-se ainda alterações na composição do tribunal colectivo e na existência e composição das secretarias dos tribunais de primeira instância (artigos 133.º, 138.º e 139.º). Nas competências atribuídas ao Conselho Superior da Magistratura, no relatório de actividades e seu envio à Assembleia da República, bem como no pessoal da secretaria do Conselho Superior da Magistratura (artigos 155.º, 156.º e 159.º), não menos importante a extinção das vagas de juízes auxiliares nos tribunais da Relação, passando a serem considerados como juízes desembargadores efectivos, e são concorrentes necessários no movimento judicial imediatamente subsequente, para além da alteração dos requisitos para a colocação dos juízes nos tribunais de competência territorial alargada e dos juízes dos juízos de competência especializada (artigos 174.º, 183.º e 184.º).

Posteriormente ocorreram ainda alterações pontuais por adequação da Lei às directivas e normas comunitárias, mas sem reflexos na organização judiciária, tal como ela se apresenta com as alterações introduzidas pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto.

Esta Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro veio a ser objecto de regulamentação através do Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de Dezembro que preconiza no seu Preâmbulo a reactivação das vinte circunscrições extintas (Sever do Vouga; Penela; Portel; Monchique; Meda; Fornos de Algodres; Bombarral; Cadaval; Castelo de Vide; Ferreira do Zêzere; Mação; Sines; Paredes de Coura; Boticas; Murça; Mesão Frio; Sabrosa; Armamar; Resende e Tabuaço), passando a praticarem-se actos judiciais, tal como em 23 das anteriores secções de proximidade, *maxime* audiências de julgamento. "... *Opera-se, deste modo, a imprescindível aproximação entre o tribunal que julga a causa criminal e o local da comissão dos factos submetidos a julgamento, com ganhos evidentes também para o esclarecimento desses factos...*".

Com o objectivo de atenuar o distanciamento existente nas respectivas circunscrições no interior de algumas comarcas da jurisdição de família e menores criaram-se sete novos juízos de família e menores (Fafe, Leiria, Alcobaça, Mafra, Vila do Conde, Marco de Canaveses e Abrantes), para além de se ter tido em conta as distâncias, escassez ou inexistência de transportes públicos, no alargamento da competência material dos juízos locais ou de competência genérica de Alijó, Bragança (juízo local cível e criminal), Fronteira, Portalegre (juízo local cível e criminal), Vila Real (juízo local cível e criminal) e Viseu (juízo local cível e criminal), criaram-se os juízos de competência genérica de Miranda Do Douro, Nisa, Castro Daire e Oliveira de Frades.

A par das diversas alterações legislativas à organização judiciária, procedeu o legislador a outras alterações designadamente nos estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público, à orgânica do Centro de Estudos Judiciais que se vieram a repercutir no normativo das várias leis que regulamentaram a administração da justiça e competência territorial dos diversos tribunais.

Contudo em todas elas um dos objectivos foi sempre o de aproximar a justiça dos cidadãos, a par de uma justiça a que todos os cidadãos tivessem acesso independentemente do seu poder económico, atente-se na Lei do Acesso ao Direito e aos Tribunais (Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho), para além de uma maior eficácia e celeridade na administração da justiça. Mas que nem sempre foram bem sucedidos, independentemente das razões que levaram a que tais reformas quer na organização judiciária quer no mapa judiciário, fossem "abandonadas" sem se atender à sua eficácia ou necessidade de um maior período de vigência para se poder aquilatar da bondade e sucesso das mesmas.

Estamos em crer que em nenhuma das reformas da organização judiciária se tentou obter um largo consenso a nível político que possibilitasse que as mesmas fossem aceites pela comunidade em geral como sendo o que de melhor podia contribuir para uma cada vez maior eficácia da justiça e melhor servir os cidadãos últimos destinatários das reformas que foram sendo introduzidas ao longo dos anos no mapa judiciário e nos tribunais.

Bibliografia

- Relatório do Observatório Permanente da Justiça, A Evolução do Sistema de Organização da Justiça após a Constituição de 1976.
- Constituição da República Portuguesa.
- Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 269/78, de 1 de Setembro.
- Lei n.º 38/1987, de 23 de Setembro e respectivo Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho.
- Lei n.º 24/90, de 4 de Agosto, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de Junho.
- Lei n.º 24/92, de 20 de Agosto regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 312/93, de 15 de Setembro.
- Decreto-Lei n.º 222/94, de 24 de Agosto.
- Decreto-Lei n.º 153/95, de 1 de Julho.
- Decreto-Lei n.º 173/96, de 21 de Setembro.
- Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio.
- Decreto-Lei n.º 178/2000, de 9 de Agosto.
- Decreto-Lei n.º 38/2003.
- Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto e o Decreto-Lei n.º 49 /2014, de 27 de Março que a veio regulamentar.
- Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro veio a ser objecto de regulamentação através do Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de Dezembro.
- Revista Julgar n.º 02, de Maio-Agosto 2007.

- Revista Julgar n.º 10, de Janeiro-Abril 2010.
- Revista Julgar n.º 13, de Janeiro-Abril 2011.
- A constante do plano de estudos deste III Curso de Formação de Juízes Presidentes de Comarca (2020).

2. A nova organização judiciária – o juiz presidente de comarca. Um exercício de conhecimento, competência, de direitos, liberdades e garantias

Ana Isabel Alves da Cunha Morgado Cardoso Peres



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. A NOVA ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA - O JUIZ PRESIDENTE DE COMARCA. UM EXERCÍCIO DE CONHECIMENTO, COMPETÊNCIA, DE DIREITOS LIBERDADES E GARANTIAS¹

Ana Isabel Alves da Cunha Morgado Cardoso Peres*

- I. Estado de direito democrático: separação de poderes, independência dos Tribunais, independência dos Magistrados Judiciais
- II. A nova organização judiciária – o modelo de gestão dos Tribunais, competências do Juiz Presidente e seu exercício
- Bibliografia

O poder dos tribunais é "o mais frágil de todos os poderes".

Alexander Hamilton, 1788

I. Estado de direito democrático: separação de poderes, independência dos Tribunais, independência dos Magistrados Judiciais

1. Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Este princípio fundamental é consagrado no artigo 1.º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP), é o mesmo que que "... define o objecto da Lei Fundamental: é Portugal enquanto país, enquanto entidade política historicamente organizada, em suma, enquanto «República soberana». É particularmente significativo o facto de o discurso constitucional se iniciar não com o Estado (é o artigo 2.º que define o Estado), mas antes com o próprio país como realidade social, histórica e cultural constituída em Estado. Logo aqui se revela que a Constituição se apresenta como *lei fundamental da comunidade*, globalmente considerada, e não apenas como estatuto organizatório do Estado..."².

Decorre, por sua vez, do artigo 2.º da CRP que "a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa".

É a afirmação constitucional do princípio do Estado de direito democrático, o que "mais do que constitutivo de preceitos jurídicos, é sobretudo conglobador e integrador de um amplo conjunto de regras e princípios dispersos pelo texto constitucional, que densificam a ideia da *sujeição do poder a princípios e regras jurídicas*, garantindo aos cidadãos liberdade, igualdade e segurança. Ele abrange, entre outros, o princípio da constitucionalidade (artigo 3.º) e a fiscalização da constitucionalidade (artigo 277.º e seguintes), a protecção dos direitos, liberdades e garantias (artigos 24.º e seguintes) e respectivo regime de protecção (artigo 18.º),

¹ Por opção pessoal, o autor deste trabalho escreve de acordo com a antiga ortografia, sem respeito pelas regras do acordo ortográfico.

* Juíza de Direito.

² Cfr. Gomes Canotilho, Vital Moreira, "Constituição da República Portuguesa", Anotada, 3.ª edição revista, p. 57.

o princípio da legalidade da administração (artigo 266.º), o direito à justiça administrativa (artigo 268.º) e a responsabilidade do Estado pelos danos causados aos cidadãos (artigo 22.º), a reserva da função jurisdicional para os Tribunais (artigo 205.º) e a independência dos juízes (artigo 218.º), a garantia de acesso aos Tribunais (artigo 20.º), a reserva de lei em matéria de restrição de direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º, n.º 3) e a criação de impostos (artigo 106.º), as limitações à admissibilidade de leis retroactivas (artigo 18.º, n.º 3) sobretudo em matéria criminal (artigo 29.º), a limitação de medidas de polícia (artigo 272.º, n.º 2) (...)”³.

Acompanhando os autores que temos vindo a citar, o conceito de Estado de direito democrático é um “conceito complexo”, dado que o Estado de direito é democrático e só se o for é que estamos perante um Estado de direito. Estas componentes são indissociáveis. O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática (artigo 3.º, n.º 2, da CRP), o que não se reconduz a um conceito meramente formal, mas a um “conceito material alargado”, materializado na exigência de participação popular no exercício do poder, em função do qual são desenhados o objecto e os fins do exercício desse poder.

Daqui decorre que um dos fins do Estado, inerente ao exercício do poder legitimado pelo povo, é a garantia da efectivação dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, o que não passa pelo mero respeito do Estado por tais direitos e liberdades fundamentais ou inerente abstenção de violação, mas da garantia do seu cumprimento por terceiros.

1.1. Inerente a um Estado de direito democrático e decorrente do citado artigo 2.º, está a consagração constitucional do princípio da separação de poderes.

Quanto a este princípio, o Tribunal constitucional tem fundamentadamente afirmado na sua Jurisprudência, que tal não se reconduz, apenas, à questão da distribuição das funções pelos diferentes órgãos do Estado, mas comporta a separação de órgãos do Estado e uma rígida divisão de funções do Estado entre eles.

O artigo 110.º, n.º 1, da CRP, diz que “são órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais”, dizendo o n.º 2 que “a formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição”.

E, quanto à interdependência e separação dos órgãos do Estado, que o Tribunal Constitucional tem dito ocorrer numa lógica de *colaboração e articulação funcional*⁴, diz o artigo 111.º, n.º 1, da CRP, que “os órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição”, dizendo o n.º 2 deste preceito que “nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei”.

A afirmada separação de poderes é, face à Constituição, entendida como *princípio normativo autónomo dotado de um irredutível núcleo essencial*, como referem Gomes Canotilho e Vital

³ Cfr. Gomes Canotilho, Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa”, Anotada, 3.ª edição revista, p. 63.

⁴ Cfr. TC, Acórdão n.º 395/2012, in www.dgsi.pt.

Moreira⁵, tal sentido consubstancia-se em fundamentar a «declaração da inconstitucionalidade de qualquer acto que ponha em causa o sistema de competências, legitimação, responsabilidade e controlo consagrado no texto constitucional⁶.

No que se refere à função jurisdicional, resulta da Constituição que o seu exercício compete aos órgãos de soberania tribunais – artigo 110.º, n.º 1 e artigo 202.º, n.ºs 1 a 4, da CRP –, dizendo o artigo 202.º da CRP que:

“(…) 1. Os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo. 2. Na administração da justiça incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados. 3. No exercício das suas funções os tribunais têm direito à coadjuvação das outras autoridades. 4. A lei poderá institucionalizar instrumentos e formas de composição não jurisdicional de conflitos”.

Este preceito constitucional tem inerente um sentido jurídico-funcional, o Tribunal não se identifica com o juiz, havendo, no entanto, *decisões e actos* que só o juiz pode praticar, o que traduz a *reserva de juiz* relativamente ao exercício da função jurisdicional (*reserva de jurisdição*)⁷.

Assim, a atribuição da função jurisdicional aos Tribunais, nos termos do artigo 202.º, n.º 1, da CRP, “*radica no facto de as decisões dos tribunais serem imputadas, para efeitos externos, a um tribunal*” e não a um juiz como tal.

Dizem Gomes Canotilho e Vital Moreira que o conceito constitucional de função jurisdicional pressupõe a atribuição da *função jurisdicional* a determinadas entidades que são os *magistrados*, os quais exercem tal função *estritamente vinculados* a princípios de independência, legalidade, imparcialidade⁸.

Esta estrita vinculação a *princípios de independência, legalidade e imparcialidade* a que os Magistrados estão sujeitos, no exercício da função jurisdicional, resulta directa e objectivamente do artigo 203.º da CRP, o qual diz que “(…) Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei”.

É a conjugação, a sedimentação e a *memória* do que comporta o princípio da separação de poderes que, no nosso entendimento, permite delimitar o quadro a que o poder legislativo, cuja reserva cabe constitucionalmente à Assembleia da República, se deve conformar e ordenar, pois não se trata de aferir o conceito face a “(…) uma racionalidade aprioristicamente concebida, mas daquela racionalidade que está presente na distribuição de competências constitucionais para prossecução das funções do Estado pelos diversos órgãos de soberania

⁵ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa, Anotada, vol. II, 4.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010, anot. V ao artigo 111.º, p. 46.

⁶ Cfr. Acs. TC n.ºs 195/94, 677/95, 1/97, 24/98 e 152/02.

⁷ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição cit., anotação I ao artigo 202.º, p. 506.

⁸ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, obra cit., anotação VI ao artigo 202.º, p. 509.

(«[...] a separação e interdependência estabelecidos na Constituição»), de modo que no binómio separação-interdependência possa sobreviver o núcleo essencial das atribuições e responsabilidade constitucional de cada um deles.

No essencial, o princípio significa «*ordenação adequada de funções, proibição da confusão e da diluição dos nexos de imputação e responsabilidade*» (...)»⁹.

E isto, dizemos, porque o que está em causa a garantia da *independência dos Tribunais*, da *reserva de Juiz*, é a garantia de que os Juízes, a quem está atribuída a reserva de jurisdição, possam assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos *cidadãos*, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados, estritamente de acordo com a Lei.

Porque a arbitrariedade viola a Lei.

E, como dissemos, o conhecimento da Lei e a memória desse conhecimento, é o que permite na actuação do Juiz e no âmbito do exercício da função jurisdicional, manter uma coerência intrínseca no procedimento formação da Decisão, facto este, no nosso entendimento, legitimador da Decisão proferida.

2. A independência dos Tribunais está, necessariamente, ligada à independência dos Juízes, que *administram a justiça em nome do povo*.

A Lei n.º 21/85, de 30 de Junho (Estatuto dos Magistrados Judiciais), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 2/2020, de 31 de Março), diz no seu artigo 1.º, que:

“(...) 1 – Os magistrados judiciais em exercício de funções jurisdicionais são titulares do órgão de soberania Tribunal e formam um corpo único, que se rege por um só Estatuto.
2 – O presente Estatuto aplica-se a todos os magistrados judiciais, qualquer que seja a situação em que se encontrem”.

Por sua vez, diz o seu artigo 4.º que:

“(...) 1 – Os magistrados judiciais julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores.
2 – A independência dos magistrados judiciais manifesta-se na função de julgar, na direcção da marcha do processo e na gestão dos processos que lhes forem aleatoriamente atribuídos.

⁹ Cfr. Assunção Esteves, «Os limites do poder do Parlamento e o procedimento decisório da co-incineração», in Estudos de Direito Constitucional, Coimbra, 2001, p. 17; cfr. Ac. TC n.º 214/11, DR n.º 94/2011, Série I de 16/05/2011, acessível www.dgsi.pt.

3 – A independência dos magistrados judiciais é assegurada pela sua irresponsabilidade e inamovibilidade, para além de outras garantias consagradas no presente Estatuto, e ainda pela existência do Conselho Superior da Magistratura”.

Os artigos 5.º e 6.º da Lei em causa determinam quanto à *irresponsabilidade e à inamovibilidade dos Juizes*.

Resulta, do que acima já dissemos, que o princípio constitucional da independência dos Tribunais corporiza uma garantia do Estado de direito democrático, com a qual se visa defender os Tribunais dos demais poderes do Estado, protegendo-os de ingerências ou pressões, protecção que é condição essencial dessa independência. E, conseqüentemente, é condição da independência dos Juizes, os quais, por isso, apenas deverão estar sujeitos à lei e ser inamovíveis, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei (artigos 203.º e 216.º da CRP), protegidos, deste modo, quanto ao exercício da função jurisdicional, de qualquer arbitrariedade.

Assim, como princípio constitucional, a independência dos tribunais apresenta diferentes dimensões, quer de natureza externa, quer de natureza interna:

- Independência perante os restantes poderes do Estado, designadamente Presidente da República, Assembleia da República e Governo ou Administração;
- Independência perante grupos ou movimentos da sociedade ou da vida política (partidos políticos, organizações não governamentais, lobbies, grupos de interesses e de pressão, órgãos de comunicação social);
- Independência perante outros tribunais, no sentido de que os juizes não estão obrigados a seguir interpretações da lei ou orientações jurisprudenciais que não sejam as suas, com excepção do “dever de acatamento das decisões proferidas em via de recurso por tribunais superiores”, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da LOSJ¹⁰

Acompanhando, ainda, Jorge de Figueiredo Dias e Nuno Brandão, do princípio da inamovibilidade dos juizes, enquanto inerência do princípio da independência dos tribunais, decorrem duas conseqüências:

- (i) A “proibição absoluta de escolha do juiz por parte de qualquer cidadão”, o chamado “juiz a pedido”;
- (ii) A imposição de um “sistema tutelar” definidor de critérios objectivos e predeterminados para a individualização do juiz da causa, o “juiz natural”.

Assim se garantindo o juiz “no cargo”, “contra esquemas apócrifos de violação da estabilidade pessoal” e, por outro lado, levantando “barreiras ao próprio esvaziamento da objectividade e predeterminabilidade da fixação do juiz natural”.

¹⁰ Neste sentido, Jorge de Figueiredo Dias e Nuno Brandão, *Sujeitos Processuais Penais: O Tribunal*, Texto de apoio ao estudo da unidade curricular de Direito e Processo Penal do Mestrado Forense da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2015/2016), p. 9, disponível in <https://apps.uc.pt/mypage/files/nbrandao/1083>.

O princípio da inamovibilidade dos juízes está, então, “constitucionalmente associado ao princípio do juiz natural”, não sendo permitido que a lei ordinária autorize a escolha discricionária do tribunal ou tribunais que deverão intervir no processo.

A competência do juiz está predeterminada por lei, as regras processuais relativas à distribuição de processos estão predeterminadas por lei, nisto se traduz e densifica o “princípio do juiz natural”, constituindo uma garantia da independência no processo, uma garantia da independência dos tribunais e, com particular relevância no processo penal, como garantia dos direitos fundamentais dos arguidos, com consagração expressa no artigo 32.º, n.º 9, da CRP e no artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Com efeito, o artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, enuncia expressamente a *imparcialidade do tribunal ou do juiz* como um direito integrado no direito fundamental a um processo equitativo, dizendo que “qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um *tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei*, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela”.

2.1. Mas quer o princípio da independência dos Tribunais, quer os princípios da independência dos Juízes, da inamovibilidade ou o princípio do *juiz natural*, não resultam e não têm subjacente a tutela de um interesse de dimensão pessoal do Juiz, por si, na estrutura do poder judicial – não constituem um privilégio –, mas visam, sim, reconhecer e consagrar a efectiva tutela dos direitos liberdades e garantias dos cidadãos, em particular dos que têm que recorrer aos tribunais para defesa dos seus direitos, sendo uma expressão da realização do Estado de Direito democrático – artigo 2.º da CRP.

Protegendo-se, por esta via, o cidadão da arbitrariedade e de acção ilegítima de outros poderes em relação à Justiça, garantindo que os juízes podem exercer as suas funções jurisdicionais sem quaisquer *influências*, que não são removidos do seu cargo em *qualquer altura* por outro poder ou mesmo por acção da própria estrutura, factores estes potenciadores de dúvida quanto à independência institucional dos juízes ou perturbadores dessa independência.

Assim contribuindo para a confiança dos cidadãos nos tribunais e, em consequência, para a legitimação das decisões emanadas pelo Tribunal.

Nas palavras de Jorge Miranda e Rui Medeiros, citando Castanheira Neves, “a independência é – dever ser – o status essencial de um verdadeiro tribunal e de um autêntico juiz, pois só no pressuposto dela e através dela a intenção à verdade e à justiça que é estruturalmente inerente à actividade dos tribunais – de cada tribunal – é susceptível de ser alcançada.

Só no pressuposto dela e através dela existe a garantia de que a sentença judicial pode valer como emanação do direito e não simplesmente como acto decisionista do Estado (...).

(...) Aliás, a independência é pedra basilar dos tribunais no plano jurídico-constitucional português, porquanto “do artigo 203.º resulta outrossim, que “para que determinado órgão possa ser qualificado como tribunal não basta, nem pode bastar que haja sido cometida uma competência materialmente incluída na função jurisdicional” ... sendo fundamental para a sua adequada qualificação como tribunal a característica da independência ... há que concluir que os tribunais não-de ser visualizados como sendo só aqueles órgãos de soberania que, exercendo funções jurisdicionais sejam suportados por juizes que desfrutem totalmente da independência funcional e estatutária¹¹.

O que, de simples, parecia decorrer do princípio constante no artigo 1.º da CRP – nascida de um Assembleia Constituinte e em pleno período revolucionário –, revela-se, actualmente, em consequência do que tem sido o efeito do decorrer do tempo na sociedade e as suas transformações, a vivência do direito Europeu por força da sua aplicação directa, a pertença a um espaço de liberdade, de segurança e de justiça saído do tratado de Lisboa, a pertença a uma união económica e monetária, a influência e aplicação do direito internacional, com a crescente visibilidade da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e da Declaração Universal dos Direitos do Homem e a sua aplicação na vida dos cidadãos, no quadro da protecção dos direitos fundamentais, bem como o efeito no direito interno da aplicação da Jurisprudência quer do Tribunal de Justiça, quer do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, revela-se, actualmente, de aplicação em múltiplos segmentos da vida dos cidadãos, organizados como sociedade e com incontornáveis implicações no exercício do poder pelos órgãos de soberania e na forma como é exercido.

3. No entanto, e no sentido do que têm sido as alterações e transformações da sociedade, é actualmente percebido pelos cidadãos – aqueles “em nome” e no “interesse de quem” o poder jurisdicional é exercido –, que a “... independência do poder judicial não é um valor absoluto em democracia. Até do ponto de vista de um Estado de Direito democrático, pode haver demasiada independência judiciária. A independência do poder judicial não é um fim em si mesmo, mas apenas um meio para assegurar esse Estado de Direito”¹².

E se em relação a este movimento da sociedade, inicialmente falávamos de *escrutínio* dos Tribunais e dos Juizes que o compõem, como reacção a manifestação de insatisfação ou de confrontação do poder judicial, hoje falamos de *accountability* e *governance*.

É uma realidade que, actualmente – mas situação que já ocorre desde os últimos dez anos, quer pelos casos que foram surgindo, essencialmente na jurisdição penal, com a acusação de imputada prática de crimes de natureza económica, ligados a elementos quer da esfera política, quer a empresas estratégicas ou grandes empresas, elementos da estrutura judiciária e elementos ou clubes de futebol –, o poder judicial e os magistrados judiciais, têm estado sujeitos a sucessivo e constante desgaste, por causa e em função das decisões que proferem, no âmbito da reserva de Juiz e da reserva de jurisdição dos Tribunais, constitucionalmente consagrada.

¹¹ Cfr. Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. III, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2010, pp. 37 e seguintes.

¹² Cfr. Nuno Garoupa, *O Governo da Justiça*, p. 32.

Num artigo de Opinião de Boaventura Sousa Santos e Conceição Gomes, no jornal Público de 11/03/2020, com o título “2020: o ano da verdade da justiça portuguesa”, foi escrito que: *“O poder judicial e os muitos magistrados que com elevada probidade ética e profissional servem o sistema judicial português sem se servirem dele têm exigentes desafios pela frente.*

Estamos a viver a mais grave crise do sistema judicial português das últimas quatro décadas, desde que a Revolução do 25 de Abril de 1974 restaurou a democracia após quarenta e oito anos de ditadura. Do modo como for superada esta crise depende em boa medida o futuro da democracia portuguesa.

Portugal integrava, até há pouco tempo, o leque de países onde a corrupção no judiciário era um não assunto. É verdade que os inquéritos às perceções dos cidadãos portugueses a respeito da justiça, realizados pelo Observatório Permanente da Justiça, em 1993, 2001 e 2013, e por organismos internacionais, caso do Flash Eurobarometer, Justice in EU, são consistentes quanto ao baixo nível de confiança e à insatisfação dos portugueses relativamente ao funcionamento dos tribunais.

Mas, as fragilidades acumuladas, que fundamentam as representações negativas, dizem respeito sobretudo aos custos e à morosidade da justiça. Nem as perceções dos cidadãos, nem a opinião publicada, revelavam especial preocupação com a independência dos tribunais e ainda menos com a corrupção no judiciário.

Sabemos hoje que se tratava de uma ilusão. Os factos recentemente conhecidos põem a nu que algo está muito podre no sistema judicial português, evidenciando práticas judiciais inadmissíveis num Estado de direito democrático. Juizes de tribunais superiores (dois deles ex-presidentes do Tribunal da Relação de Lisboa) são suspeitos de distribuição fraudulenta de processos, escolhendo os juizes à medida de determinados interesses, de abuso de poder e de violação de regras estatutárias ao exercerem atividades, pelo menos num caso assumidamente bem remuneradas, que lhes estão proibidas. A posição pública, quer do presidente do Conselho Superior da Magistratura (CSM), que considerou os factos “de gravidade extrema e põe em causa um dos pilares do Estado de direito”, quer do presidente da Associação Sindical de Juizes ao exigir uma “operação de limpeza de grande envergadura” mostram o embaraço do poder judicial e a compreensão da gravidade do momento. Mas, para restaurar a degradação social da justiça é preciso que os poderes, judicial e político, na medida das suas competências, desenvolvam concertadamente um rigoroso programa de ação, atuante em dois planos distintos: individual (ação criminal e disciplinar contra os juizes suspeitos) e sistémico (auditoria ao funcionamento dos tribunais superiores e execução de medidas preventivas de práticas corruptivas).

A seriedade da situação não admite tacticismos, ocultações ou fugas para a frente. Assegurando todos os direitos e garantias de defesa, o CSM e os agentes responsáveis pelos inquéritos têm de dispor de meios humanos e materiais que lhes permita obter o cabal esclarecimento dos factos, de forma célere e eficaz, sabendo que os cidadãos não irão tolerar, nem dilações processuais, nem conclusões ineficientemente fundamentadas.

No plano individual, os portugueses devem saber quais os processos instaurados de averiguação, disciplinares ou criminais, contra quem, quais as práticas em causa e quais os prazos previstos para a sua conclusão.

No plano sistémico, impõe-se uma sindicância exaustiva e rigorosa, com a participação de elementos externos ao poder judicial, ao funcionamento dos tribunais superiores. Essa sindicância tem que responder, publicamente e em curto prazo, às seguintes questões: qual a verdadeira dimensão do problema? Confirma-se ou não a narrativa emergente de que se trata casos isolados? Quais os processos

judiciais envolvidos e qual impacto de tais práticas? Quais foram os fatores facilitadores ou potenciadores (ou a ausência deles) de práticas corruptivas? Está verdadeiramente assegurado, em todos os processos de recurso, o direito ao julgamento coletivo?

Mas, a auditoria não é um fim si mesmo. Deve ser encarada como instrumental ao apuramento de responsabilidades individuais e coletivas e ao desenvolvimento de uma agenda estratégica para a prevenção da corrupção, que inclua as necessárias medidas legais, organizacionais, procedimentais ou de formação. É importante não perder de vista que, ao contrário da mensagem dominante na comunicação social, os indícios de práticas corruptivas não foram detetados por qualquer mecanismo de controlo interno, mas no âmbito de um processo-crime: a “operação lex”.

E não deixa de ser paradoxal que responsáveis do poder judicial se mostrem perplexos com violações estatutárias ao mesmo tempo que os implicados declaram que a atividade profissional paralela, exercida há vários anos, era amplamente conhecida dos seus pares. O que indicia a existência de modelos de prestação de contas frágeis e de uma cultura judiciária muito tolerante a falhas de ética e de integridade. Duas ideias principais devem orientar essa agenda.

A primeira pressupõe a adoção, independentemente da qualificação jurídica dos factos para fins criminais, do conceito amplo de corrupção proposto pelo Conselho Consultivo dos Juizes Europeus (Opinião n.º 21, de 2018). De acordo com essa perspetiva, qualquer conduta desonesta, fraudulenta ou antiética de um juiz, com o objetivo de obter um benefício para si ou para um terceiro, deve ser tratada como corrupção. A segunda diz respeito ao reforço dos mecanismos de transparência e de prestação de contas (interna e externa) do judiciário. É reconhecido que os sistemas judiciais com elevado grau de atuação desses mecanismos estão melhor salvaguardados de práticas corruptivas.

Quando o problema atinge em cheio os tribunais superiores, os órgãos de governo do judiciário têm a obrigação democrática de promover um debate sério e verdadeiramente conseqüente a esse respeito. Impõe-se, desde já, a tomada de medidas facilitadoras do escrutínio público de procedimentos e decisões dos tribunais superiores”.

Não abordando, por não ser o que releva neste momento, o respeito ou a ausência dele a princípios constitucionalmente consagrados, como seja, desde logo, o princípio da presunção de inocência – quando é feita referência e indicação de casos concretos ainda não julgados –, ou um maior ou menor rigor quanto aos factos, procedimentos ou averiguações que estejam em causa, não podemos deixar de nos confrontar com a realidade de que, actualmente, a discussão da actuação do poder judiciário é feita na rua, nos programas televisivos, em painéis desportivos, as decisões proferidas e os seus fundamentos são atacados numa lógica do que cada comentador ouviu dizer a alguém ou do que sabe muito bem como se passa há muitos anos, do que de certeza deve ter sido assim, só o Juiz é que não viu ou não quis ver.

Tudo se discute – e com legitimidade quanto ao direito à opinião e à discussão, porque vivemos num Estado de direito democrático –, acerca da actuação do poder judiciário, da sua relevância, da sua ineficiência.

E não menorizemos esta realidade, porque a pressão popular e a pressão política que, conseqüentemente, tem decorrido desta pressão da sociedade, para a apresentação e exigência de resultados por parte do poder judiciário, só pode ser respondida, no nosso

entendimento, com uma *prestação de contas* por parte do poder judiciário, por parte dos Tribunais.

Se bem que a *prestação de contas* que a estrutura judiciária possa e deva prestar, não seja aquela que será reclamada numa dinâmica de comunicação social ou de painel televisivo, ou de insatisfação popular no espaço público, o que for e o que tem que ser prestado por parte do poder judiciário contribuirá para um melhor conhecimento por parte dos cidadãos desse poder judiciário, do funcionamento da estrutura judiciária, dos procedimentos e da actuação dos Tribunais na tramitação e movimentação dos processos, potenciará transparência na comunicação e gerará conhecimento do trabalho quantitativo, e conseqüentemente com reflexos qualitativos, dos Juízes.

Na nossa perspectiva, o caminho não pode ser outro que manter e desenvolver os meios de prestação de contas pelo tribunal a nível interno, porque tal prestação de contas também é feita perante as instâncias da União Europeia, quanto à actividade desenvolvida pelos Tribunais¹³.

Usando as palavras do Juiz Conselheiro Mouraz Lopes, e penso que não lhes desvirtuando o sentido, há que *responder organicamente perante a sociedade*.

II. A nova organização judiciária – o modelo de gestão dos Tribunais, competências do Juiz Presidente e seu exercício

1. Com a Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, a nova Lei de Organização do Sistema Judiciário, entrada em vigor em 1/09/2014 – com a rectificação n.º 42/2013, de 24 de Outubro e com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro; Lei n.º 94/2017, de 23 de Agosto; Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de Agosto; Lei n.º 23/2018, de 5 de Junho; DL n.º 110/2018, de 10 de Dezembro; Lei n.º 19/2019, de 19 de Fevereiro; Lei n.º 27/2019, de 28 de Março; Lei n.º 55/2019, de 5 de Agosto; e Lei n.º 107/2019, de 9 de Setembro; bem como com a Regulamentação efectuada pelo DL n.º 49/2014, de 27 de Março – e com o Plano de Acção para a Justiça na Sociedade de Informação, o legislador procedeu à reforma da organização judiciária e introduziu um novo modelo de gestão da organização judiciária, com concreta incidência na gestão dos Tribunais.

As linhas deste modelo de gestão constam dos artigos 90.º a 95.º da LOSJ, os artigos 90.º e 91.º do mesmo diploma caracterizam o regime de gestão dos Tribunais de 1.ª instância implementado pelo legislador.

¹³ Cfr. Documento de trabalho dos Serviços da Comissão, Relatório 2020 sobre o Estado de Direito, capítulo relativo a Portugal, comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social e ao comité das regiões, documento datado de 30/09/2020, SWD(2020) 321 final, acessível no site da comissão europeia)

O CSM, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da Justiça, estabelece objectivos estratégicos para o desempenho dos Tribunais de primeira instância, para cada triénio, com monitorização anual (artigo 90.º, n.º 1, da LOSJ).

Os objectivos estratégicos para cada ano devem ser estabelecidos ponderando os meios afectos à adequação entre os valores de referência processual estabelecidos e os resultados registados em face dos objectivos assumidos (artigo 90.º, n.º 3, da LOSJ), estes valores de referência processual reportam-se a índices de produtividade calculados em abstracto por magistrado e revisto com periodicidade trienal, podendo ser assumido para todo o território nacional ou assumir especificidades para diferentes comarcas (artigo 90.º, n.ºs 4 e 5, da LOST).

2. O modelo de gestão assenta na figura do Juiz Presidente como o “órgão de gestão”, o qual integra o conselho de gestão da comarca e a quem compete, tendo em conta os resultados obtidos na respectiva comarca no final de cada ano judicial e os objectivos formulados para o ano subsequente – e ouvido o administrador judiciário e em articulação com o magistrado do Ministério Público coordenador –, elaborar para o ano subsequente propostas de objectivos de natureza processual, de gestão ou administrativa (artigo 91.º, n.º 1, da LOSJ), as quais são apresentadas ao CSM, para homologação (artigo 91.º, n.º 2, da LOSTJ).

O Juiz presidente é nomeado pelo CSM (artigo 45.º-C do EMJ e artigo 92.º da LOSJ), decorre do artigo 91.º da LOST que estamos perante um modelo caracterizado pela atribuição ao Juiz Presidente de competências de representação, de gestão processual e de competências funcionais (artigo 94.º da LOSJ), sendo a gestão processual concretizada através de um processo de gestão por objectivos e de gestão processual de proximidade.

2.1. Partindo da definição de gestão processual como “a intervenção conscienciosa dos actores jurisdicionais no tratamento dos casos ou processos, através da utilização de variadas técnicas com o propósito de dispor as tarefas processuais de um modo mais célere, equitativo e menos dispendioso¹⁴, ao Presidente da Comarca, no exercício das suas competências de gestão processual (artigos 90.º, 91.º, 94.º da LOSJ), cumpre, por referência a critérios técnicos de gestão processual:

- Implementar métodos de trabalho e objectivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo da competência do CSM para a fixação dos indicadores do volume processual adequado;
- Acompanhar e avaliar a actividade do tribunal, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas aos questionários de satisfação, e submeter essa avaliação à apreciação de um outro órgão, o conselho de gestão;
- Acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo razoável, informando o CSM e promovendo as medidas que se justifiquem;
- Promover a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;

¹⁴ Cfr. Nuno Coelho, Gestão dos Tribunais e Gestão processual, Março de 2015, CEJ.

- Propor ao CSM a criação ou extinção de outros graus de especialização nas unidades de processos, designadamente para as pequenas causas;
- Propor ao CSM a reafectação de juízes, respeitando o princípio da especialização dos magistrados, a outra secção da mesma comarca ou a afectação de processos, para tramitação e decisão, a outro juiz que não seja o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- Propor ao CSM o exercício de funções de juízes em mais de uma secção da mesma comarca, respeitando o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente;
- Solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso aos quadros complementares de juízes.

Esta gestão processual “redefine-se, conceptualmente, no caso português, a partir da reforma organizacional do judiciário. Deixa de ser entendida, enquanto “case management”, como a direcção activa e dinâmica do processo, tendo em vista a rápida e justa resolução do litígio e irrompe, decidida, para uma vertente de “court management”, enquanto instrumento para uma melhor organização do trabalho do tribunal, visando uma reforçada produtividade”¹⁵.

Como resulta da lei e acima dissemos, as competências de gestão do tribunal incumbem a um Juiz, o qual exerce as suas funções no âmbito de uma comissão de serviço, estando sujeito, por conseguinte, ao regime decorrente da Lei n.º 21/85, de 30 de Junho (Estatuto dos Magistrados Judiciais), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 2/2020, de 31 de Março), designadamente do seu artigo 1.º, o qual dispõe que:

“(…) 1 – Os magistrados judiciais em exercício de funções jurisdicionais são titulares do órgão de soberania Tribunal e formam um corpo único, que se rege por um só Estatuto.
2 – O presente Estatuto aplica-se a todos os magistrados judiciais, qualquer que seja a situação em que se encontrem”.

O que significa que o Juiz Presidente, não obstante em comissão de serviço, está sujeito ao dever e à exigência constitucional de imparcialidade e de independência dos juízes e de estrita sujeição à lei, o que tem particular relevância na sua relação com o CSM, o órgão da governança judicial e para a tomada de decisões que se destinam ordenadas à tutela dos interesses dos cidadãos.

É um Juiz, no exercício de funções judiciárias.

Só assim será respeitada a lei constitucional e infra constitucional, o direito europeu e o direito internacional, Lei a que está sujeito no exercício do seu cargo e que ao mesmo é inerente.

E, no nosso entendimento, só assim o Juiz Presidente poderá manter e sustentar uma coerência intrínseca dos procedimentos que adopta e das decisões que toma, porque decide de acordo com a lei, o que é legitimador da sua decisão.

¹⁵ Cfr. O Juiz Presidente e a Gestão Processual, José Igrejas Matos, CEJ 2014, pp. 70 e seguintes.

Pelo que o exercício das funções do Juiz Presidente exige um conhecimento preciso e interiorização sedimentada da lei, do quadro constitucional e infra constitucional, do direito europeu e do direito internacional, em que exerce as suas funções.

E a consciência que o exercício do cargo garante e está ordenado, à defesa dos direitos dos cidadãos.

2.2. Aprofundando as competências de gestão processual do Juiz Presidente de comarca, no paradigma de actividade dirigida à tramitação célere, simples e racional dos processos, este objectivo está relacionado, entre o mais, com o artigo 20.º, n.ºs 4 e 5 e o artigo 32.º, n.º 2, da CRP, os quais se referem ao direito do cidadão à decisão em prazo razoável, à obtenção de uma tutela efectiva em tempo útil, para a defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, ao direito ao acesso à justiça, direitos consagrados também no artigo 6.º da CEDH.

A governação e a organização da justiça “faz-se tendo em conta os dois princípios básicos que subjazem a toda a temática da administração judiciária:

- Pleno respeito da independência e da autonomia do poder judicial; e
- A responsabilização pelo desempenho qualificado e eficiente do serviço público de justiça por parte do sistema judicial (accountability).

(...) São garantias organizativas e procedimentais essenciais:

- Afirmação do direito fundamental a um tribunal independente, imparcial e fundado na lei; pré-determinação legal do tribunal e do juiz (juiz natural);
- Inamovibilidade dos juízes;
- Objectividade, transparência, isenção e equidade nos mecanismos de atribuição ou distribuição de processos;
- Proibição do desaforamento e dos tribunais de excepção;
- Autonomia na nomeação, colocação e promoção dos juízes; e
- Regulamentação e gestão autónoma dos mecanismos de substituição de juízes e de acumulação de funções.

O exercício independente e imparcial dos juízes nos processos judiciais implica a consagração da regra da pré-determinação legal do tribunal e do juiz (vulgo princípio do juiz natural).

Mas implica também com outras regras e princípios processuais – v.g. distribuição isenta e equitativa dos processos, competência dos tribunais, continuidade da audiência de julgamento, identidade e estabilidade do julgador ou tribunal, estabilidade da instância – e de princípios e regras laborais ou de emprego público (salvaguarda da estabilidade do emprego e do local de trabalho).

Esta garantia também deve ser conjugada com a necessidade de racionalizar e gerir o sistema judicial e designadamente os recursos humanos disponíveis face a exigências de resposta à demanda dos tribunais, à congestão processual ou mesmo à especialização da oferta judicial

em determinadas situações justificadas. Existe necessariamente um ponto de equilíbrio possível – e satisfatório em face da proporcionalidade – entre as garantias referidas e a necessidade de flexibilização do sistema de distribuição de processos e de movimentação e colocação dos juízes (do ponto de vista gestor os juízes são também recursos humanos).

A reforma da reorganização judiciária, por via do aumento de escala das competências territoriais dos vários tribunais e também do reordenamento das especializações dos tribunais dentro da mesma unidade orgânica de base, não deixa de trazer a necessidade de reflectir melhor e sobretudo regulamentar as diversas situações típicas com vista a salvaguardar o exercício muito sensível, tanto da movimentação, colocação ou afectação de juízes, como da distribuição de processos, tudo isto de uma forma clara, pré-determinada e transparente.

A densificação do princípio da inamovibilidade terá que consagrar aspectos ligados com estas diversas preocupações.

A racionalização da oferta judiciária e o desempenho eficiente do sistema judicial exigem que sejam tomadas medidas de regulação do sistema judicial com as finalidades indicadas, mas essas exigências devem ser consentâneas com os princípios e as regras que estruturam e garantem o exercício da função jurisdicional e a organização de um poder judicial independente e imparcial.

Também a questão da distribuição dos processos suscita várias questões de difícil resolução e articulação (...).¹⁶

2.3. Sendo este o paradigma e passando à identificação de questões que nos causam reflexão, na compatibilização das competências de gestão do Juiz Presidente, com o exercício diário da actividade judiciária pelo “juiz do processo” e com a protecção dos direitos e liberdades fundamentais do cidadão, para a qual a função jurisdicional se ordena, entendo que a acção do Juiz Presidente na gestão processual, abrangerá a gestão do conjunto de processos pendentes em cada tribunal ou comarca e, conseqüentemente, porque integrados no todo, affectos a cada juiz.

Esta gestão diz respeito à aplicação dos instrumentos e procedimentos processuais que implementem uma “tramitação processual padrão” ao nível da secretaria e da secção, de forma a definir regras únicas de tratamento do processo, que permitam monitorizar o processo durante a sua existência, permitindo identificar eventuais pontos de constrangimento, tempos de duração, que pode levar, por exemplo, a identificar a necessidade de afectação ou alteração de afectação dos recursos humanos existentes ao nível da secretaria ou das secções ou a evidenciar vícios de procedimentos retardadores da marcha do processo.

¹⁶ Cfr. Nuno Coelho, publicação citada.

Mas está excluída, no nosso entendimento, qualquer intervenção quanto à gestão do processo em si, essa cabe ao Juiz do processo, aquele a que o processo foi atribuído, a quem está reservada a sua condução e tramitação, para o proferimento da decisão jurisdicional.

Reserva que, no nosso entendimento, se refere à gestão de todos os processos que estão atribuídos ao Juiz, pois sem prejuízo de procedimentos típicos e uniformizados de tramitação que tenham sido implementados pelo Juiz Presidente, ao nível da tramitação do processo no sistema, pode o juiz introduzir alterações de tramitação dos actos que considere serem optimizadores para a produtividade e resolução dos processos que lhe estão atribuídos.

O que, no caso de desacordo, terá necessariamente que passar por um consenso, porque independentemente de todos os Juízes prestarem contas do seu trabalho, por via das inspecções que lhes são realizadas, a existência do processo destina-se a decidir os interesses e a assegurar o exercício dos direitos fundamentais, liberdades e garantias aos cidadãos que recorrem à justiça, no exercício do seu direito de acesso à Justiça.

O cidadão é o utilizador da Justiça e a ele se destinam as decisões do Tribunal.

A interferência do Juiz Presidente, com imposição de procedimentos não consensuais, nesta “reserva” dos processos que estão atribuídos ao Juiz, violaria, no nosso entendimento, o princípio da independência do Juiz e, de forma reflexa, o princípio do juiz natural.

2.4. Passando à gestão por objectivos e à sua fixação – artigo 91.º da LOSJ –, sendo certo que essa fixação tem critérios de quantificação legalmente estabelecida nos artigos 90.º e 91.º da LOSJ, e que a sua proposta não será apresentada sem a prévia audição dos juízes das respectivas jurisdições, o Juiz Presidente deverá ter presente, na proposta que venha a apresentar e posteriormente a propor ao CSM, que os objectivos deverão ser quantificados em função das específicas características da jurisdição – quanto a maior ou menor tempo padrão de morosidade em sala de audiência, por exemplo.

Bem como deverá o Juiz Presidente ter subjacente, que atento o artigo 6.º da C.E.D.H., o nosso direito constitucional consagra o direito fundamental do cidadão ao acesso à justiça, o direito ao julgamento num prazo razoável, à decisão fundamentada, à resolução definitiva do litígio e à celeridade dos procedimentos judiciais.

Mas celeridade não pode ser entendida pela busca da rapidez a qualquer preço.

O direito de acesso à justiça deve ser interpretado e articulado com o artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, com o artigo 14.º, § 1.º, do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos e com o já citado artigo 6.º, n.º 1, da CEDH, sendo que o direito de acesso à justiça também comporta a consideração do direito de defesa, à igualdade de armas, ao contraditório, para além da já referida resolução do litígio em prazo razoável.

Acresce e como já o mencionámos, que o dever de fundamentação das decisões é imposto pelo artigo 205.º, n.º 1, da CRP, dizendo o artigo 202.º, n.º 2, da CRP, que uma das finalidades da justiça é assegurar a protecção jurisdicional efectiva dos direitos dos cidadãos.

A questão do tempo da Justiça ou do tempo do processo, é uma questão particularmente sensível em qualquer processo.

Porque com maior ou menor visibilidade, o tempo de processo tem que ser avaliado e ponderado face às características tipo do processo que esteja a criar estrangulamento processual – o seu objecto, intervenientes processuais, litigiosidade das partes entre si, intervenção processual escrita, questões suscitadas, tipos de prova envolvidos, volume de análise documental envolvida –, ou das características padrão dos processos da jurisdição que esteja em causa.

O que é uma compreensão por vezes difícil, intra muros, quer para aqueles que não estão no processo, quer para os que têm funções institucionais.

E quanto à ponderação de tais características no processo e à interpretação e ponderação do artigo 6.º da CEDH, por parte do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – que tem condenado os estado Português pela violação do artigo 6.º da Convenção –, convoco o Acórdão proferido pelo TEDH em 26/06/2018, P.º n.º 56396, Pereira Cruz e Outros, tendo-se pronunciado o Tribunal, no que aqui agora releva, quanto à invocada violação do artigo 6.º da CEDH, pelo tempo de duração do processo em 1.ª instância, da seguinte forma:

“(…) 2. Sur le caractère raisonnable de la durée de la procédure

239. Selon la jurisprudence constante de la Cour, le caractère raisonnable de la durée d’une procédure doit s’apprécier suivant les circonstances de la cause et eu égard notamment à la complexité de l’affaire ainsi qu’au comportement du requérant et à celui des autorités compétentes. En outre, seules les lenteurs imputables à l’État peuvent amener à conclure à l’inobservation du délai raisonnable (Pélissier et Sassi, précité, § 67, et *Idalov c. Russie* [GC], no 5826/03, § 186, 22 mai 2012).

240. En l’espèce, la Cour estime que la complexité de l’affaire est indéniable eu égard non seulement à la gravité et au nombre de crimes dénoncés, mais aussi au nombre d’intervenants. La Cour constate que l’enquête a d’abord été ouverte contre treize personnes (paragraphe 8 ci-dessus) et que sept d’entre elles ont été renvoyées en jugement (paragraphe 46 ci-dessus). Elle relève que, si l’enquête a duré environ onze mois (paragraphe 8 et 36 ci-dessus), l’instruction a été conclue au bout de six mois (paragraphe 42 et 46 ci-dessus). Le procès devant le tribunal de Lisbonne a, quant à lui, duré environ six ans (paragraphe 49, 87, 127 et 131).

241. Si la durée du procès devant le tribunal de Lisbonne peut paraître longue à première vue, la Cour note que les victimes étaient au nombre de trente-deux et que les faits avaient eu lieu à différents endroits de Lisbonne et à Elvas (paragraphe 9). S’agissant de l’objet de la

procédure devant le tribunal de Lisbonne (paragraphe 46 ci-dessus), C.S. avait été renvoyé en jugement pour 550 crimes d’abus sexuels sur personne placée dans une institution (crime de abuso sexual de pessoa internada), 188 crimes d’abus sexuels sur mineur et 32 crimes de proxénétisme sur mineur, et les requérants pour 5 crimes d’abus sexuels sur mineur et 1 crime d’actes homosexuels (premier requérant), 18 crimes d’abus sexuels sur mineur (deuxième requérant), 9 crimes d’abus sexuels sur mineur et 2 crimes de proxénétisme sur mineur (troisième requérant), et 43 crimes d’abus sexuels sur mineur aggravés, 2 crimes d’abus sexuels sur mineur et 3 crimes d’abus sexuels sur mineur par omission (quatrième requérant). En outre, le tribunal a entendu 920 témoins, 19 consultants, 18 experts, les 32 victimes et les 7 accusés (paragraphe 79 ci-dessus). Le tribunal a également pris part à diverses opérations visant à la reconnaissance des lieux par les victimes (paragraphe 54 ci-dessus). Pour finir, il a analysé 64 000 pages de documents versés par les parties à la procédure (paragraphe 79 ci-dessus).

242. Au vu de ces constatations concernant le comportement des autorités, la Cour estime que la procédure a été, dans son ensemble, conduite avec une diligence suffisante (pour une appréciation analogue concernant des affaires pénales particulièrement complexes, voir Ibrahim Öztürk c. Turquie, no 16500/04, §§ 32-39, 17 février 2009, Rosca c. Roumanie (déc.), no 50640/13, §§ 31-40, 7 octobre 2014, et Ion Popescu c. Roumanie (déc.), no 4206/11, §§ 38-44, 17 mars 2015). À titre surabondant, la Cour note que le jugement du tribunal de Lisbonne du 3 septembre 2010 était un document long de 1 735 pages (paragraphe 87 ci-dessus) et que l’arrêt de la cour d’appel de Lisbonne du 23 février 2012 comptait pour sa part 3 374 pages (paragraphe 104 ci-dessus), ce qui montre la complexité extrême de l’affaire.

243. Quant au comportement des requérants, la Cour constate avec le Gouvernement que ceux-ci ont introduit de nombreux recours et demandes devant les juridictions nationales, ce qui peut effectivement avoir contribué à l’allongement de la procédure, comme la cour d’appel l’a relevé dans son arrêt du 23 février 2012 (paragraphe 108). Néanmoins, la Cour rappelle sur ce point que l’on ne peut pas reprocher aux requérants d’avoir tiré parti des voies de recours que leur ouvrait le droit interne (Habran et Dalem c. Belgique, nos 43000/11 et 49380/11, § 126, 17 janvier 2017).

244. Compte tenu des observations qui précèdent et à la lumière de sa jurisprudence, la **Cour considère que, dans les circonstances particulières de l’espèce, l’on ne saurait considérer que la durée de la procédure est excessive.** Le grief des requérants à cet égard doit donc être rejeté pour défaut manifeste de fondement, en application de l’article 35 §§ 1 et 4 de la Convention (...).”

2.5. Por fim, a questão da possibilidade de afectação e de reafectação de Juízes a processos. Decorre do artigo 94.º, n.º 4, da LOSJ, que de entre as competências do Juiz Presidente dos Tribunais de Comarca, prevê a lei a possibilidade de apresentação ao C.S.M. da reafectação de juízes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou a afectação de processos, para tramitação e decisão, a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços.

A apresentação de proposta ao Conselho Superior da Magistratura do exercício de funções de juízes em mais do que um tribunal ou juízo da mesma comarca, respeitando o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente.

Bem como a solicitação do suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso aos quadros complementares de juízes.

Decorre do artigo 91.º, n.º 4, da LOTJ, que “os objectivos processuais da comarca não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada”.

Decorre também do artigo 94.º, n.º 4, al. f) e n.ºs 5, 6 e 7, da LOSJ, que o legislador não deixou de ter em conta a tutela que a constituição confere quanto ao princípio do Juiz natural, do princípio da independência dos tribunais e dos Juízes e da sua estrita conformação à lei, da sua inamovibilidade – artigo 5.º, n.º 1, da LOSJ –, e da garantia do acesso dos cidadãos à justiça. Isto porque a lei refere e exige a concordância do juiz para a respectiva reafectação a outro juízo, estabelecendo também critérios com base nos quais o C.S.M. poderá decidir quanto a tal movimentação de juízes.

Convocado, de forma sumária, o enquadramento jurídico que acima fizemos, quanto à independência dos Tribunais e dos juízes, dissemos que os mesmos estão necessariamente ligados, pois os Juízes, que *administram a justiça em nome do povo*.

O artigo 4.º do EMJ, diz que:

“(…) 1 – Os magistrados judiciais julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores.

2 – A independência dos magistrados judiciais manifesta-se na função de julgar, na direcção da marcha do processo e na gestão dos processos que lhes forem aleatoriamente atribuídos.

3 – A independência dos magistrados judiciais é assegurada pela sua irresponsabilidade e inamovibilidade, para além de outras garantias consagradas no presente Estatuto, e ainda pela existência do Conselho Superior da Magistratura”.

Os artigos 5.º e 6.º da lei em causa, determinam quanto à *irresponsabilidade e à inamovibilidade dos Juízes*.

O princípio constitucional da independência dos Tribunais corporiza uma garantia do Estado de direito democrático, com a qual se visa defender os Tribunais dos demais poderes do Estado, protegendo-os de ingerências ou pressões, protecção que é condição essencial dessa independência. E, conseqüentemente, é condição da independência dos Juízes, os quais, por isso, apenas deverão estar sujeitos à lei e ser inamovíveis, não podendo ser transferidos,

suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei (artigos 203.º e 216.º da CRP), protegidos, deste modo, quanto ao exercício da função jurisdicional, de qualquer arbitrariedade.

Garante a independência perante os restantes poderes do Estado, designadamente Presidente da República, Assembleia da República e Governo ou Administração, perante grupos ou movimentos da sociedade ou da vida política (partidos políticos, organizações não governamentais, lobbies, grupos de interesses e de pressão, órgãos de comunicação social, bem como perante outros tribunais, no sentido de que os juizes não estão obrigados a seguir interpretações da lei ou orientações jurisprudenciais que não sejam as suas, com excepção do “dever de acatamento das decisões proferidas em via de recurso por tribunais superiores”, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da LOSJ¹⁷.

Do princípio da inamovibilidade dos juizes, enquanto inerência do princípio da independência dos tribunais, decorrem duas consequências:

- (i) A “proibição absoluta de escolha do juiz por parte de qualquer cidadão”, o chamado “juiz a pedido”;
- (ii) A imposição de um ‘sistema tutelar’ definidor de critérios objectivos e predeterminados para a individualização do juiz da causa, o “juiz natural”.

O princípio da inamovibilidade dos juizes está “constitucionalmente associado ao princípio do juiz natural”, não sendo permitido que a lei ordinária autorize a escolha discricionária do tribunal ou tribunais que deverão intervir no processo.

A competência do juiz está predeterminada por lei, as regras processuais relativas à distribuição de processos estão predeterminadas por lei, nisto se traduz e densifica o “princípio do juiz natural”, constituindo uma garantia da independência no processo, uma garantia da independência dos tribunais e, com particular relevância no processo penal, como garantia dos direitos fundamentais dos arguidos, com consagração expressa no artigo 32.º, n.º 9, da CRP e no artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Quanto à inamovibilidade dos juizes, diz o artigo 216.º, n.º 1, da CRP que “os juizes são inamovíveis, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei”, dizendo o artigo 217.º, n.º 1, do texto constitucional, que “a colocação, a transferência e a promoção dos juizes dos tribunais judiciais e o exercício da acção disciplinar competem ao Conselho Superior da Magistratura, nos termos da lei”.

É, assim, o C.S.M. o único órgão com legitimidade constitucional para nomear, colocar, transferir, suspender e promover juizes, situações que, a ocorrer, são exercidas nos termos previstos na lei.

¹⁷ Neste sentido, Jorge de Figueiredo Dias e Nuno Brandão, *Sujeitos Processuais Penais: O Tribunal*, Texto de apoio ao estudo da unidade curricular de Direito e Processo Penal do Mestrado Forense da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2015/2016), p. 9, disponível in <https://apps.uc.pt/mypage/files/nbrandao/1083>.

Esta protecção constitucional da inamovibilidade e do princípio do *juiz natural* não resultam e não têm subjacentes a tutela de um interesse de dimensão pessoal do Juiz, por si, na estrutura do poder judicial, e visam consagrar a efectiva tutela dos direitos liberdades e garantias dos cidadãos, em particular dos que têm que recorrer aos tribunais para defesa dos seus direitos, sendo uma expressão da realização do Estado de Direito democrático – artigo 2.º da CRP.

Perante recursos escassos, situações de constrangimento processual ou por simultaneidades de julgamentos complexos, esta gestão é necessária e está pré-definida na Lei na lei vigente.

Pelo que o que está em causa não é a ausência de lei, mas a sua valoração pelo Juiz Presidente, conforme à Constituição e o Direito Europeu e Internacional.

2.5.1. A responsabilidade do Juiz Presidente está, nestas situações, em manter um estrito respeito à Lei aquando da decisão, que a valoração da situação e antes de apresentar a proposta de afectação ou desafectação ao C.S.M., seja por si feita à luz do enquadramento constitucional ou da demais legislação ou instrumentos de direito internacional confluentes.

Que na ponderação que tenha que fazer caso a caso, não deixe de hierarquizar os valores que estão em jogo aquando da decisão.

Porque essa será a sua dificuldade, face a uma Justiça que dizemos com poucos meios.

Porque, assim, contribui para a confiança dos cidadãos nos tribunais e, em consequência, para a legitimação das decisões emanadas pelo Tribunal e para as suas, como Juiz Presidente.

Convocando, de novo, as palavras de Jorge Miranda e Rui Medeiros, citando Castanheira Neves, “a independência é – dever ser – o status essencial de um verdadeiro tribunal e de um autêntico juiz, pois só no pressuposto dela e através dela a intenção à verdade e à justiça que é estruturalmente inerente à actividade dos tribunais – de cada tribunal – é susceptível de ser alcançada.

Só no pressuposto dela e através dela existe a garantia de que a sentença judicial pode valer como emanação do direito e não simplesmente como acto decisionista do Estado (...).

Aliás, a independência é pedra basilar dos tribunais no plano jurídico constitucional português, porquanto “do artigo 203.º resulta outrossim, que “para que determinado órgão possa ser qualificado como tribunal não basta, nem pode bastar, que haja sido cometida uma competência materialmente incluída na função jurisdicional” ... sendo fundamental para a sua adequada qualificação como tribunal a característica da independência ... há que concluir que os tribunais hão-de ser visualizados como sendo só aqueles órgãos de soberania que, exercendo funções jurisdicionais sejam suportados por juízes que desfrutem totalmente da independência funcional e estatutária¹⁸.

¹⁸ Cfr. Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, vol. III, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2010, pp. 37 e seguintes.

E, acima já o dissemos, o que de simples, parecia decorrer do princípio constante no artigo 1.º da CRP – nascida de uma Assembleia Constituinte e em pleno período revolucionário –, revela-se, actualmente, em consequência do que tem sido o efeito do decorrer do tempo na sociedade e as suas transformações, a vivência do direito Europeu por força da sua aplicação directa, a pertença a um espaço de liberdade, de segurança e de justiça saído do Tratado de Lisboa, a pertença a uma união económica e monetária, a influência e aplicação do direito internacional, com a crescente visibilidade da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e da Declaração Universal dos Direitos do Homem e a sua aplicação na vida dos cidadãos, no quadro da protecção dos direitos fundamentais, bem como o efeito no direito interno da aplicação da Jurisprudência quer do Tribunal de Justiça, quer do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, revela-se, actualmente, de aplicação em múltiplos segmentos da vida dos cidadãos, organizados como sociedade e com incontornáveis implicações no exercício do poder pelos órgãos de soberania e na forma como é exercido.

Porque, repetimos, a arbitrariedade viola a Lei.

E, acentuamos, o conhecimento da Lei e a memória desse conhecimento é o que permite na actuação do Juiz e no âmbito do exercício da função jurisdicional, manter uma coerência intrínseca no processo de formação da Decisão, facto este, no nosso entendimento, legitimador da Decisão proferida.

Porque, no nosso entendimento, o exercício da função de Juiz Presidente é, como nos Tribunais, um exercício de conhecimento da lei, de exigência de competência e de garantia dos direitos liberdades e garantias dos cidadãos, para quem a actividade dos Tribunais se destina.

Bibliografia

- Assunção Esteves, «Os limites do poder do Parlamento e o procedimento decisório da co-incineração», in Estudos de Direito Constitucional, Coimbra, 2001
- Gomes Canotilho, Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa”, Anotada, 3.ª edição revista.
- Jorge de Figueiredo Dias e Nuno Brandão, Sujeitos Processuais Penais: O Tribunal, Texto de apoio ao estudo da unidade curricular de Direito e Processo Penal do Mestrado Forense da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2015/2016), disponível in <https://apps.uc.pt/mypage/files/nbrandao/1083>.
- Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, vol. III, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2010. Nuno Garoupa, O Governo da Justiça.
- José Igrejas Matos, O Juiz Presidente e a Gestão Processual, CEJ 2014, pp. 70 e seguintes.
- Nuno Coelho, Gestão dos Tribunais e Gestão processual, Março de 2015, CEJ.
- Documento de trabalho dos Serviços da Comissão, Relatório 2020 sobre o Estado de Direito, capítulo relativo a Portugal, comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social e ao comité das regiões, documento datado de 30/09/2020, SWD(2020) 321 final, acessível no site da comissão europeia.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

3. As funções e poderes do juiz presidente de comarca na atual organização judiciária

Gabriela Lopes Feiteira Sabino



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

3. AS FUNÇÕES E PODERES DO JUIZ PRESIDENTE DE COMARCA NA ATUAL ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA

Gabriela Lopes Feiteira Sabino*

1. A independência do poder judicial
 2. A reforma da justiça em Portugal
 3. A gestão dos tribunais e a gestão processual
 4. Reafetação de juízes, afetação de processos e acumulação de funções
 5. Princípio da inamovibilidade
 6. Princípio do juiz natural
 7. A reafetação de juízes, afetação de processos e acumulação de funções e o princípio do juiz natural e inamovibilidade
 8. Conclusão
- Bibliografia

1. A independência do poder judicial

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política, no respeito e na garantia e efetivação dos direitos e liberdades fundamentais, e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia (artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa [CRP]).

O Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais são órgãos de soberania separados e interdependentes que devem, todos eles e entre si, respeitar e efetivar esta separação e interdependência (artigos 110.º e 111.º da Constituição da República Portuguesa).

Como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira¹ “(...) a separação e independência permite definir competências separadas, controlos mútuos e garantias de defesa dos direitos fundamentais. A imbricação das duas dimensões – democrática e estado de direito – no princípio da separação e interdependência radica nas ideias básicas inerentes à fundamentalidade deste princípio: exercício adequado e não arbitrário do poder, racionalização do esquema organizatório do poder, controlo recíproco de poderes, limite de poderes. Dito por outras palavras: o princípio fundamental da separação e interdependência de poderes desempenha uma pluralidade de funções constitucionais: função de medida, função de racionalização, função de controlo e função de protecção”.

A defesa dos direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático é uma tarefa fundamental do Estado português (artigo 9.º, al. b), da CRP).

* Juíza de Direito.

¹ Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, 2007, pág. 209.

E essa tarefa, bem como a de reprimir a violação da legalidade democrática e de dirimir os conflitos de interesses públicos e privados, liga-se diretamente ao núcleo fundamental da função jurisdicional (artigo 202.º, n.º 2, da CRP).

A função jurisdicional e, também, a imparcialidade, a autonomia e a isenção que se pretendem com a atividade dos juízes e dos tribunais, é assegurada pelo princípio da independência que é definida na Constituição pela sua definição objetiva – “independência dos tribunais” (artigo 203.º da CRP).²

Os tribunais são, assim, os órgãos de soberania, que funcionam numa regra essencial de separação e interdependência de poderes, com competência para administrar a justiça em nome do povo (artigo 202.º, n.º 1, da CRP), e são independentes e apenas sujeitos à lei (artigo 203.º da CRP).

A independência dos tribunais, assegurada pelas normas constitucionais, expande-se na sua afirmação aos juízes enquanto titulares da função jurisdicional e tem concretização em várias dimensões do seu estatuto, pretendendo garantir a sua atividade segundo critérios de independência e imparcialidade.³

Na verdade, a independência que cada juiz beneficia na resolução do caso concreto depende, efetivamente, da independência de tipo estrutural ou organizativa, enquanto conjunto de salvaguardas formais e condições estruturais aptas a proteger os juízes e todo o judiciário de qualquer tipo de intervenção ou controlo (internos ou externos).

Os juízes, que atuam no papel de garantes do direito e do Estado democrático e social, não poderão estar desprovidos de garantias do seu estatuto.

Os juízes dos tribunais judiciais em exercício de funções jurisdicionais são titulares do órgão de soberania Tribunal e formam um corpo único, que se rege por um só Estatuto (artigo 215.º, n.º 1, da CRP e artigo 1.º, n.º 1, do Estatuto dos Magistrados Judiciais [EMJ]).

O princípio da independência dos juízes exige não apenas na sua inamovibilidade e irresponsabilidade (artigo 216.º da CRP e artigos 4.º, n.º 3, 5.º e 6.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais), mas também a sua liberdade perante quaisquer ordens ou instruções das demais autoridades, salvo o dever de acatamento das decisões proferidas em via de recurso pelos tribunais superiores (artigo 4.º, n.º 1, do EMJ).

Isto para além de um regime adequado de designação (com garantias de isenção e imparcialidade que evitem o preenchimento dos quadros da magistratura de acordo com os interesses dos demais poderes do Estado, sobretudo do Governo e da Administração – cfr. artigos 215.º e 218.º, ambos da CRP).⁴

² Igreja Matos, José; Mouraz Lopes, José; Azevedo Mendes, Luís; e Coelho, Nuno, in Manual de Gestão Judicial, pág. 18.

³ Coelho, Nuno, “Gestão dos Tribunais e Gestão Processual”, Centro de Estudos Judiciários, 2015, pág. 32.

⁴ Coelho, Nuno, ob. cit., pág. 47

A garantia essencial da independência dos tribunais é a independência dos juízes, que por isso está necessariamente abrangida pela proteção constitucional daquela (independência objetiva).

Mas a independência judicial tem de ser demonstrada na prática através da atividade jurisdicional, não dependendo apenas da consagração das suas garantias formais.

Neste sentido, dispõe o artigo 3.º, n.º 2, do EMJ, que “a independência dos magistrados judiciais manifesta-se na função de julgar, na direção da marcha do processo e na gestão dos processos que lhes forem aleatoriamente atribuídos”.

O direito do juiz à independência convoca várias dimensões da liberdade e independência no ato de julgar⁵:

- a) Liberdade contra injunções ou instruções de quaisquer autoridades;
- b) Liberdade de decisão perante coações ou pressões destinadas a influenciar a atividade jurisdicional;
- c) Liberdade de ação perante condicionamento incidente sob a atuação processual; e
- d) Liberdade de responsabilidade, pois só ao juiz cabe realizar o direito e obter a solução justa do caso submetido à sua apreciação.

São os princípios estruturantes do poder judicial e da atividade dos tribunais e dos juízes, entre os quais se encontram a independência e a imparcialidade, que dão sentido e concretização à tutela jurisdicional efetiva e à garantia fundamental do acesso a um tribunal independente e imparcial, definido legalmente.

Este é um pressuposto essencial tanto da organização dos tribunais como também do estatuto dos juízes, na sua construção mais atual, muito devedora de especiais exigências de legitimação e de escrutínio do cidadão.

Para além da acessibilidade, o cidadão pretende um maior grau de clareza e de abertura do sistema judicial.

Tornou-se consensual a ideia de que um sistema judicial deve garantir, no seu desempenho regular, o respeito e a defesa dos direitos dos cidadãos e a consolidação e a estabilidade das democracias políticas.

Nessa dimensão, o direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva adquire a forma de um verdadeiro princípio estruturante do Estado de direito democrático (artigo 20.º da CRP).

“A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos. (...) Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto

⁵ Coelho, Nuno, ob. cit., pág. 47.

de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo (...) Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos” – cfr. artigo 20.º, n.ºs 1, 4 e 5, da Constituição da República Portuguesa.

Todavia, a garantia do direito de acesso à justiça não decorre apenas da Constituição, estando igualmente prevista em diversos instrumentos internacionais a que o Estado Português se encontra vinculado e que acolheu na sua ordem jurídica interna (artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa).

Assim o artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁶ estatui que todas as pessoas têm direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública, julgada por um tribunal independente e imparcial em determinação dos seus direitos e obrigações.

Também o artigo 14.º, § 1.º, do Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos⁷ estabelece que todas as pessoas são iguais perante os tribunais e que têm direito a que a sua causa seja ouvida equitativa e publicamente por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido na lei.

De igual modo, o artigo 6.º, § 1º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁸ dispõe que qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial estabelecido na lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter cível, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela.

Por fim, o artigo 47.º, § 2.º, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁹ estabelece 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.

No âmbito do ordenamento jurídico interno, estes princípios são igualmente afirmados no artigo 4.º, n.º 1, da Lei de Organização do Sistema Judiciário, segundo o qual os juízes julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a quaisquer ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento das decisões proferidas em via de recurso por tribunais superiores.

A independência judicial que tem de ser demonstrada na prática através da atividade jurisdicional, não depende apenas da consagração das suas garantias constitucionais e legais (formais) (independência objetiva), a mesma deve ser acompanhada por um índice otimizado

⁶ Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

⁷ Aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966.

⁸ Adotada pelo Conselho da Europa em 4 de novembro de 1950.

⁹ Publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de 18 de dezembro de 2000.

de confiança sobre a justiça, tanto nas percepções sociais sobre esta, como nas representações dos juízes sobre a sua própria atividade (independência subjetiva).

Os juízes e os tribunais terão o respeito e a legitimação dos cidadãos condizentes com a excelência do seu desempenho, resultado de decisões imparciais, bem fundamentadas e proferidas em prazo razoável.

Daí que a independência judicial se possa considerar, atualmente, como uma noção multidimensional e de cariz dinâmico, sendo também um conceito em relação com o valor da responsabilidade (enquanto *accountability*, ponto de encontro ou cruzamento das noções de transparência, de prestação de contas e da assunção ética da responsabilidade). Neste sentido, pode-se dizer que a independência judicial só se pode entender como uma independência responsabilizante do ponto de vista ético-social, fazendo a mesma ganhar operatividade e pragmatismo.¹⁰

A independência judicial e dos juízes existe como uma garantia do cidadão e da sociedade e não pode ser encarada como um interesse profissional ou corporativo dos juízes.

A independência judicial é o valor central da justiça e dos tribunais.

2. A reforma da justiça em Portugal

Com a crescente importância que os tribunais têm vindo a assumir nas atuais sociedades democráticas modernas, cultoras do pluralismo e da efetividade dos direitos, tem-se assistido nas últimas décadas a um crescente movimento reformista da justiça, não só à escala europeia mas também mundial, que se preocupa em melhorar o sistema de justiça, tornando-o mais célere, desburocratizado, transparente e eficiente, na procura de uma melhor justiça e, por essa via, da garantia de uma verdadeira cidadania.¹¹

Em Portugal, Boaventura Sousa Santos e Conceição Gomes¹² defendiam a necessidade de reorganização territorial da justiça, porquanto os modelos estruturais de organização da justiça resistiam às transformações políticas, sociais e económicas; as múltiplas transformações no Estado, na sociedade e na economia provocaram profundas alterações no desempenho dos tribunais, sem que o sistema organizacional se tivesse adequado a elas; e os modelos estruturais de organização da justiça não tinham sido capazes de assegurar uma resposta eficaz, eficiente e com altos padrões de qualidade à procura da tutela judicial.

E preconizavam que a definição de um novo modelo de organização territorial da justiça, deveria integrar uma agenda mais vasta da reforma do sistema judicial, norteadas pelas seguintes linhas orientadoras: reafirmação e promoção do princípio do acesso à justiça e ao

¹⁰ Nuno Coelho, ob. cit., pág. 48.

¹¹ Igreja Matos, José; Mouraz Lopes, José; Azevedo Mendes, Luís; e Coelho, Nuno, ob. cit., págs. 38/39.

¹² Santos, Boaventura Sousa; Gomes, Conceição, “Geografia e Democracia para uma nova justiça”, Revista Julgar, n.º 2, 2007, com base no estudo do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre a reforma do mapa judiciário.

direito; o aprofundamento da qualidade da justiça; o aumento da eficiência, da eficácia e da transparência do sistema judicial; e a modernização e reforço da capacidade de administração e gestão do sistema judicial.

Com a publicação e entrada em vigor, a 1 de setembro de 2014, da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ)¹³ e o Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, que regulamentou a referida Lei e estabeleceu o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais (ROFTJ), implementou-se o processo de reforma da organização judiciária portuguesa iniciado formalmente com a publicação da Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais).

A reorganização aprovada pela referida Lei assenta em três pilares fundamentais:

- O alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passa a coincidir, em regra, com as centralidades sociais;
- A instalação de jurisdições especializadas a nível nacional; e
- A implementação de um novo modelo de gestão das comarcas.

No que concerne ao novo modelo de gestão, elegeram-se como vetores fundamentais, a gestão processual de proximidade e a gestão por objetivos, tendo em vista introduzir uma maior agilização na distribuição e tramitação processual, uma simplificação na afetação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, que lhes permita, nomeadamente, a adoção de práticas gestionárias por objetivos.

É nesta linha de orientação que surgem, com competências próprias, a figura do juiz presidente, bem como do magistrado do Ministério Público coordenador e do administrador judiciário, assim como o Conselho de Gestão, que é o órgão constituído por aqueles sujeitos, com fontes de legitimação distintas, num modelo em parte idêntico aquele que já vigora nas três comarcas piloto, pela Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto.

A gestão de cada tribunal judicial de primeira instância é, assim, garantida por uma estrutura de gestão tripartida, que pese embora se centre na figura do juiz presidente, ao contrário da Lei n.º 52/2008, que estava bem definido que quem decidia era o juiz presidente, o atual modelo "(...) está centrado em três canais paralelos cada qual com um superior hierárquico a quem se presta contas: o Juiz Presidente não gere senão processualmente os juizes, podendo funcionar até como inspetor ad hoc e reportando ao C.S.M.; o P.G.A. coordenador gere processualmente os magistrados do M.P. e reportando ao C.S.M.P.; o administrador, com competências próprias gere o seu espaço, que pode contender no concreto com o dos magistrados, e reportando ao Ministério da Justiça."¹⁴

¹³ Tendo sido objeto das seguintes alterações: Lei n.º 40-A/2016, de 23 de dezembro; Lei n.º 97/2017, de 23 de agosto; Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto; Lei n.º 23/2018, de 05 de junho; Decreto-Lei n.º 110/2018, de 10 de dezembro; Lei n.º 19/2019, de 19 de fevereiro; Lei n.º 27/2019, de 28 de março; Lei n.º 55/2019, de 05 de agosto e Lei n.º 107/2019, de 9 de setembro.

¹⁴ Noronha Nascimento, Luís António, "O Novo Modelo de Gestão na Proposta de Lei dos Tribunais", in Revista Julgar n.º 20, pág. 13.

Com efeito, na gestão da comarca a compatibilidade e a coordenação entre as funções do juiz presidente, do magistrado do Ministério Público coordenador, do administrador judiciário e até do secretário judicial, é um dos problemas mais complexos que a nova lei comporta, não podendo a implementação dos seus vários estatutos dar origem a uma polícefalia no quadro da administração e gestão dos tribunais, traduzida nas diferentes fontes de legitimação das figuras em causa (por exemplo, juiz que preside ao Tribunal e Diretor-geral da Administração da Justiça), que poderia evidenciar a indefinição e falta de coerência prática no referido quadro.¹⁵

Sem prejuízo da prevalência do papel do juiz presidente nas funções de administração e gestão do tribunal, deverá atender-se à exigência de gestão integrada que decorre do princípio da cooperação (cfr. artigo 24.º do ROFTJ) e a articulação necessária que o mesmo impõe no exercício dos poderes atribuídos aos vários detentores de poderes de gestão.

Por outro lado, o bom funcionamento do sistema impõe que cada um dos titulares dos órgãos de gestão respeite as competências próprias (suas e restantes) estabelecidas na lei.¹⁶

É neste novo modelo de gestão tripartida que se destaca a figura do presidente de comarca, também ele um juiz (artigo 108.º da LOSJ), que tem como função essencial representar e dirigir o tribunal, órgão de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, dispondo para o efeito de um conjunto de competências que tem de exercer, sempre, com absoluto respeito pela independência judicante dos juízes¹⁷:

- a) Competências de representação e direção (artigo 94.º, n.º 2, da LOSJ), representando e dirigindo o tribunal, acompanhando a realização dos objetivos fixados para os serviços judiciais, promovendo a realização de reuniões de planeamento e avaliação dos resultados, adotando ou propondo às entidades competentes a adoção de medidas de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização de tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- b) Competências funcionais (artigo 94.º, n.º 3, da LOSJ), elaborando os mapas de turnos e de férias dos juízes, submetendo-os a aprovação, nomear juízes substitutos, em caso de impedimento do titular ou do substituto designado, e assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos juízes da comarca;
- c) Competências de gestão processual (de acordo com os objetivos estratégicos e processuais previamente estabelecidos) (artigo 94.º, n.º 4, da LOSJ), implementando métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, acompanhar e avaliar a atividade do tribunal, em particular a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou os que não são resolvidos em prazo considerado razoável, promover, com a colaboração dos demais juízes, a aplicação de medidas de simplificação e agilização processual, propor a criação ou extinção de outros graus de

¹⁵ Coelho, Nuno, ob. cit., pág. 116.

¹⁶ Igreja Matos, José; Mouraz Lopes, José; Azevedo Mendes, Luís; e Coelho, Nuno, ob. cit., págs. 226/227.

¹⁷ Costeira, Maria José, in “O novo modelo de gestão dos tribunais. Um ano depois”, Revista Julgar, 2015, pág. 59.

- especialização nas unidades de processos, a reafetação de juízes ou a afetação de processos, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, precedida da concordância do juiz, propor o exercício de funções de juízes em mais do que um tribunal ou juízo, ponderando as necessidades dos serviços e o volume processual existente e solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional;
- d) Competências administrativas (artigo 94.º, n.º 8, da LOSJ), elaborando os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades, os regulamentos internos dos serviços judiciais da comarca, participar na conceção e execução das medidas de organização e modernização da comarca e, em relação aos juízes, planear as necessidades de recursos humanos.

Para além das competências previstas no artigo 94.º da LOSJ, ao presidente do Tribunal compete ainda exercer as competências que lhe forem delegadas pelo Conselho Superior da Magistratura (artigos 94.º, n.º 9 e 158.º, n.º 2, da LOSJ), nomear e orientar a atividade do Administrador Judiciário (artigo 104.º da LOSJ), presidir ao Conselho de Gestão (artigo 108.º da LOSJ), presidir e convocar o Conselho Consultivo (artigo 109.º da LOSJ), propor a nomeação dos Juízes Coordenadores, delegar competência e orientar a atividade destes (artigo 95.º da LOSJ), nomear juiz que preside à distribuição (artigo 89.º da LOSJ) e propor alteração, redução ou suspensão da distribuição (artigo 155.º, al. h), da LOSJ) e resolver divergências na distribuição (artigo 205.º do Código de Processo Civil).

Assim, o juiz presidente da comarca no âmbito das suas competências, não só não desempenha funções jurisdicionais como não pode, a qualquer título, imiscuir-se nas funções jurisdicionais dos juízes, sendo mesmo expressamente consagrado a propósito da fixação dos objetivos processuais do tribunal, que os poderes de gestão do Conselho Superior da Magistratura e do presidente da comarca não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à forma processual entendida como a mais adequada (artigo 91.º, n.º 4, da Lei de Organização do Sistema Judiciário).

Com efeito, dado o campo de intervenção rico de competências atribuído ao juiz presidente de comarca, que devem ser devidamente geridas, delimitadas e compatibilizadas com as exigências de funcionamento e garantia do sistema judicial, é fundamental a correta densificação das competências administrativas do juiz presidente, para que retrate de forma límpida e linear as funções que lhe cabem como “*primus inter pares*”.

Importaria que fosse estabelecido um “estatuto jurídico do juiz presidente”, de forma a tornar claro o seu papel no novo modelo, como importante interlocutor responsável e responsabilizável, enquanto líder da organização do tribunal.

A definição do estatuto do juiz presidente não se resume à problemática do seu relacionamento com as matérias da administração e gestão dos tribunais no seu todo.

Os problemas suscitam-se com alguma acutilância também no que respeita ao relacionamento do juiz presidente com os demais juízes em funções nos tribunais a administrar e gerir.

De antemão sabe-se que a propósito da consagração das figuras do juiz presidente e do administrador judiciário, se entra numa zona de grande proximidade com atividade judicial em que a afinidade profissional e cultural dos respetivos interlocutores (por exemplo juiz presidente v. juízes do tribunal presidido) pode gerar alguns equívocos de competências e um risco de intromissão na esfera de salvaguarda da independência interna dos juízes.

É uma matéria sensível em que as salvaguardas do sistema normativo a implementar devem potenciar a cultura de independência e autonomia dos juízes, na sua esfera de liberdade de atuação, que deve ser um inequívoco espaço de autonomia e independência, devidamente gerido e organizado de forma a robustecer esse núcleo incindível e imperturbável de exercício da função jurisdicional, tanto no domínio processual estrito, de condução do processo para o proferimento de uma decisão jurisdicional, como na maturação e prolação desta mesma decisão.¹⁸

O próprio Conselho Superior da Magistratura, a propósito do novo modelo de gestão dos tribunais e do posicionamento dos juízes no mesmo, refere¹⁹: “Enquanto titulares do órgão de soberania tribunal, os juízes são independentes e imparciais, cabendo-lhes intervenção na gestão processual macro em coordenação com o JPC, tendo competência exclusiva para a gestão do processo (*case file*).

Considera-se indispensável que no exercício de funções dos juízes seja garantido:

- 1) Estatuto de independência e imparcialidade do Juiz de Direito afirmado também face aos órgãos de gestão da comarca.
- 2) Competência exclusiva dos Juízes de Direito para a gestão do processo.
- 3) Competência exclusiva na gestão processual macro das respetivas unidades orgânicas”.

É assim reconhecido pelo Conselho Superior da Magistratura, o papel dos juízes no novo modelo de gestão. Se por um lado cabe aos juízes um papel proativo na gestão processual (macro) cabe-lhes em exclusivo, a competência para a gestão do processo. Por outro lado, o CSM reafirma o princípio absoluto da independência dos juízes e afasta qualquer relação de dependência funcional ou hierárquica destes perante o presidente da comarca ou ao órgão de gestão.

O Juiz Desembargador Dr. Nuno Coelho, prefere uma classificação das competências do juiz presente do tribunal que passe a ter as seguintes categorias:

- a) Representação e direção;
- b) Gestão do tribunal;
- c) Gestão processual; e
- d) Administrativas e funcionais (residuais).

¹⁸ Coelho, Nuno, ob. cit., pág. 109.

¹⁹ Modelo de Gestão das Comarcas – Recomendações 2012, disponível em https://www.csm.org.pt/ficheiros/mapajudiciario/modelogestaocomarcas_recomendacoes.pdf.

Considerando tal classificação, mais condizente com o desenho da figura do juiz presidente, que funciona como figura diretiva nos aspetos de administração e gestão dos tribunais, mas também como um agente de coordenação com a governação mais central e institucionalizada dos tribunais (Conselho Superior da Magistratura/Procuradoria-Geral da República e Ministério da Justiça), desenvolvendo depois competências específicas no domínio da gestão do tribunal, da gestão processual e em outros domínios residuais de cariz administrativo e funcional.²⁰

Importa, assim, destacar duas atribuições fundamentais que devem estar presentes em toda a atividade do juiz presidente de comarca:

- a) Enquanto “gestor intermédio”²¹, o juiz presidente para além de se preocupar com os objetivos e resultados da atividade gestonária, deve fazer a ligação entre “o topo e a base”, ou seja, entre os juízes que exercem funções jurisdicionais e o Conselho Superior da Magistratura, traduzindo as expectativas apresentadas por cada um; e
- b) Zelar pela independência dos tribunais e dos juízes, com respeito pelos princípios que a garantem, em especial o princípio da inamovibilidade e o princípio do juiz natural.

É por essa razão que a presidência do tribunal, tal como configurada e delineada na Lei, não pode deixar de recair sobre um juiz, por um lado, porque é a única forma de garantir o autogoverno do Tribunais²², mas também, porque parte dele a garantia de que os mecanismos de organização e gestão do sistema não vão contender com a função jurisdicional e a independência dos juízes.

A organização do tribunal deve estar estruturada de forma a evitar a influência indevida não só direta, mas também indireta por parte das autoridades públicas estranhas ao poder judicial, ou de qualquer outro interesse exterior, no exercício das funções jurisdicionais e é um juiz presidente quem melhor garante essa “blindagem”.²³

Tal afirmação tem expressão no Parecer 19.º de 2016, do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (CCJE), segundo o qual, “na execução das suas tarefas, os presidentes dos tribunais têm por missão proteger a independência e a imparcialidade dos Tribunais e dos juízes individualmente considerados e devem agir a todo o momento como guardiães destes valores e princípios”.²⁴

Relativamente ao processo de nomeação dos presidentes de comarca, dispõe o artigo 92.º da LOSJ, que é nomeado, por escolha, pelo Conselho Superior da Magistratura, em comissão de

²⁰ Coelho, Nuno, ob. cit., pág. 118.

²¹ Terminologia usada pelo Juiz de Direito, Artur Dionísio, no Vídeo “Funções e Poderes dos Órgãos Coordenadores das Comarcas”, no âmbito do Curso de Formação Específica para o Exercício das funções de Juiz Presidente de Tribunal de Comarca, Juiz Presidente em Tribunal Administrativo de Círculo, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário.

²² Costeira, Maria José, ob. cit., pág. 59

²³ Igreja Matos, José; Mouraz Lopes, José; Azevedo Mendes, Luís; e Coelho, Nuno, ob. cit., pág. 187.

²⁴ Afonso, Orlando, in “Os Tempos e os Modos da Justiça (uma visão europeia)”, Gradiva, 2017, pág. 294.

serviço, pelo período de três anos, de entre juízes com determinados requisitos²⁵ e pode cessar a qualquer momento por deliberação fundamentada do CSM.

A comissão de serviço do presidente de comarca pode ser renovada por igual período, sob condição de avaliação favorável pelo referido Conselho, ponderando o exercício dos poderes de gestão e os resultados obtidos na comarca (artigo 93.º da LOSJ).

Quanto à escolha do Juiz presidente a mesma deve ter em conta a aceitação dos seus pares, vislumbrando-se como pertinente a auscultação prévia dos juízes da comarca e a escolha de um juiz próximo da realidade a gerir, primacialmente escolhido entre juízes de primeira instância ou com uma vivência recente e concreta dessa realidade.²⁶

Por outro lado, o exercício das funções de juiz presidente da comarca implica a aprovação em curso de formação específico – cfr. artigo 97.º da LOSJ.

A formação dos juízes presidentes terá de ser concebida de forma a integrar, com especial ênfase, os domínios da organização e administração judiciária (no sistema judicial e político no seu todo), mas também as temáticas da teoria das organizações e da decisão, das matérias conexas do processo e da gestão processual e, por último, com referência às áreas indicadas que se incluem numa normal organização e gestão de uma instituição pública (gestão de recursos humanos e liderança; gestão de recursos financeiros, materiais e tecnológicos; orçamento; sistemas de informação e conhecimento e qualidade, inovação e modernização).

3. A gestão dos tribunais e a gestão processual

A independência judicial é o valor central da justiça e dos tribunais.

A sua consagração assenta na indispensabilidade social de um terceiro imparcial que possa dirimir um conflito, com o mínimo de aceitabilidade e respeitabilidade necessárias para a paz social.

E compreende:

- a) independência externa – autonomia face a pressões dos outros poderes estatais, sociais ou políticos;
- b) independência interna – autonomia dos juízes dentro da sua própria organização institucional, burocrática ou corporativa;
- c) imparcialidade – a independência ou distanciamento perante as partes;
- d) independência ideológica face às crenças e valores do próprio juiz e dos restantes sujeitos dos tribunais.

²⁵ Juízes Desembargadores, em efetividade de funções com “Muito Bom” em anterior classificação de serviço ou de juízes de direito em exercício efetivo de funções, com quinze anos de exercício dos tribunais e última classificação de serviço de “Muito Bom”.

²⁶ Igreja Matos, José; Mouraz Lopes, José; Azevedo Mendes, Luís; e Coelho, Nuno, ob. cit., págs. 220/221.

A independência judicial expande-se, na sua afirmação aos juízes, enquanto titulares do órgão de soberania e tem concretização no seu estatuto:

- a) inamovibilidade;
- b) princípio do juiz natural;
- c) irresponsabilidade;
- d) regime adequado de designação.

E verifica-se a existência de alguma tensão entre os valores associados à independência interna dos juízes e os valores da eficiência e produtividade associados à nova gestão pública.

Por um lado, a generalização da independência interna dos juízes para as questões administrativas pode dificultar que o tribunal enquanto organização funcione de forma eficaz, eficiente, mas em contrapartida a primazia do juiz presidente em matérias administrativas não deve excluir os juízes com funções jurisdicionais dessas matérias e muito menos deve ser usada para influenciar decisões judiciais.

Assim, o equilíbrio entre os princípios e as regras que estruturam e garantem o exercício da função jurisdicional e a organização de um poder judicial independente e imparcial e a gestão do tribunal com as exigências de racionalidade, organização e eficácia do sistema, é um desafio organizacional específico do sistema judicial que tende a determinar o seu sucesso como instituição pública.

O ponto crítico onde esta tensão se pode agudizar mais é precisamente no exercício de competências de gestão processual atribuídas ao juiz presidente, designadamente, quando promove medidas relativamente a processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou mais genericamente quando promove medidas de simplificação e agilização processuais.

Como premissa essencial, nunca é demais recordar que a gestão e a administração dos tribunais não pressupõem qualquer subordinação hierárquica ou funcional entre o juiz presidente do tribunal de comarca e os juízes com funções jurisdicionais.

Por outro lado, ao juiz presidente cabe avaliar o desempenho do Tribunal, mas não cabe nas atribuições e funções do presidente do tribunal a avaliação do desempenho dos juízes, seja do ponto de vista do mérito, seja da capacidade de gestão do processo, a qual cabe exclusivamente ao Conselho Superior da Magistratura, por intermédio dos serviços de inspeção.

Os poderes de gestão atribuídos ao juiz presidente não são instrumentos da função jurisdicional embora a sirvam enquanto instrumento da atividade gestonária que lhe serve de suporte organizacional.

Assim, a intervenção do juiz presidente no âmbito processual, designadamente, por força da promoção e da aplicação de tais medidas de simplificação e agilização processual assume necessariamente uma dimensão exógena.

Ao juiz presidente compete sugerir e não impor medidas de agilização e simplificação processual com fundamento nos estrangulamentos detetados na atividade do tribunal como um todo e não numa qualquer avaliação da atividade do juiz do processo em concreto que não lhe compete.

E este é o desafio organizacional específico do sistema judiciário, o equilíbrio entre a gestão do tribunal com os valores associados à nova gestão pública assente em critérios de eficácia, eficiência e produtividade (máxime a necessidade de flexibilização dos recursos humanos para fazer face à dimensão variável da procura judiciária²⁷ e outras vicissitudes²⁸) e a independência judicial, valor central da justiça e limite inultrapassável da atividade de gestão.

Como ponto de partida, impõe-se a necessária distinção entre o conceito de gestão processual ou de gestão do tribunal (*court management*), enquanto competência do juiz presidente, justificada enquanto instrumento necessário para alcançar o objetivo de melhoria da eficiência e eficácia do sistema de justiça, e o conceito de gestão do processo (*case management*), este da competência exclusiva de cada juiz.

Com efeito, a gestão do tribunal (*court management*) compreende o alcance global das tarefas organizacionais e das atividades configuradas para desenvolver a quantidade e a qualidade na provisão dos serviços judiciários.

Num sentido genérico, a gestão processual (*case management*) pode ser vista como uma parcela (parte integrante) da gestão dos tribunais, podendo ser definida como a intervenção conscienciosa dos atores jurisdicionais no tratamento dos casos ou processos, através da utilização de variadas técnicas com o propósito de dispor as tarefas processuais de um modo mais célere, equitativo e menos dispendioso.²⁹

Isto é, na gestão processual enquanto gestão de contingentes processuais pendentes em determinado tribunal, haverá que distinguir entre a gestão processual inserida numa ideia de organização e gestão dos tribunais ou de administração judiciária (gestão processual heterónoma, porque externa à unidade de processamento dos casos judiciais, também designada exo-processual), daquela outra gestão que decorre da condução individual ou jurisdicional dos processos, realizada por cada um dos juízes relativamente aos processos que lhe foram distribuídos (gestão processual autónoma, porque realizada no interior – por isso designada interna ou endo-processual – dessa unidade jurisdicional também responsável pelo processamento dos casos judiciais).

²⁷ Tal como as flutuações imprevisíveis de número de processos entrados, distribuição de processos especialmente complexos ou morosos, etc..

²⁸ Exemplos faltas, baixas, impedimentos, redução de serviço, etc..

²⁹ Coelho, Nuno, ob. cit., pág. 30.

A racionalização da oferta judiciária impõe que sejam tomadas algumas medidas de regulação que assegurem o desempenho eficiente do sistema judicial, designadamente a flexibilização dos recursos humanos para fazer face à dimensão variável da procura judiciária, nomeadamente, as flutuações imprevisíveis de número de processos entrados, distribuição de processos especialmente complexos ou morosos, etc., mas também para fazer face às próprias vicissitudes que afetam os recursos humanos (do ponto de vista gestor os juizes são recursos humanos).

Tais medidas potenciam o risco de tornar mais relativizáveis os princípios do juiz natural (estabilidade no processo) e o princípio da inamovibilidade (estabilidade nas funções), tensões que se fazem sentir com particular acuidade no âmbito da adoção de medidas que contêm ora com a gestão do quadro de juizes, ora com a distribuição dos processos, que são naturalmente da competência do Conselho Superior da Magistratura, mas cuja iniciativa cabe ao juiz presidente.

Importa, então, questionar se o modelo de gestão adotado no que respeita à competência atribuída ao juiz presidente de comarca relativa à reafetação de juizes e à reafetação de processos coloca ou não em crise a identidade e subsistência da função jurisdicional, ou é ainda incompatível com o exercício de tal função de forma independente e imparcial.

Mais concretamente, pretende questionar-se se as alterações operadas à organização judiciária pelo artigo 94.º, n.º 4, alíneas f) e g), da citada Lei n.º 62/2013, são suscetíveis de produzir alguma repercussão ao nível dos princípios da inamovibilidade e do juiz natural, estruturantes no âmbito da magistratura judicial.

4. Reafetação de juizes, afetação de processos e acumulação de funções

Prevê-se no artigo 94.º, n.º 4, alínea f), no âmbito das competências de gestão processual atribuídas ao juiz presidente do tribunal, que exerce com observância do disposto nos artigos 90.º e 91.º: “Propor ao Conselho Superior da Magistratura a reafetação de juizes, respeitando o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou a afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços”.

Nos termos da alínea g) do n.º 4 do referido artigo 94.º daquele diploma resulta competir ao juiz presidente do tribunal: “Propor ao Conselho Superior da Magistratura o exercício de funções de juizes em mais do que um tribunal ou juízo da mesma comarca, respeitando o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente”.

Como se alcança das referidas normas, as faculdades ali reconhecidas aos juizes presidentes das comarcas quanto à reafetação de juizes e de processos radicam em proposta que lhes cabe formular, no âmbito das suas competências de gestão processual, em face de desequilíbrios

detetados ao nível do volume processual a cargo dos juízes da comarca, sendo a decisão de tais matérias da competência do Conselho Superior da Magistratura.

5. Princípio da inamovibilidade

A Constituição da República Portuguesa estabelece no seu artigo 216.º, n.º 1 que: “Os juízes são inamovíveis, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei”.

E a lei a que se refere tal preceito legal é o Estatuto dos Magistrados Judiciais, que no artigo 6.º consagra igualmente tal princípio, ao dispor que: “Os magistrados judiciais são nomeados vitaliciamente, não podendo ser transferidos, suspensos, promovidos, aposentados ou reformados, demitidos ou por qualquer outra forma mudados de situação senão nos casos previstos no presente Estatuto”.

No Estatuto dos Magistrados Judiciais estão previstas duas possibilidades distintas de transferência de juízes: em resultado de movimentos judiciais (artigos 38.º e 39.º) e na sequência da aplicação de uma sanção em processo disciplinar (artigos 91.º, n.º 1, al. c) e 94.º).

A última revisão do Estatuto dos Magistrados Judiciais³⁰ veio consagrar toda a regulação destas matérias – reafetação de juízes, afetação de processos e acumulação de funções – estabelecendo os requisitos e procedimentos a que deve obedecer a adoção de tais medidas (cfr. artigo 45.º-A).

6. Princípio do juiz natural

O princípio do juiz natural mostra-se consagrado no artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa, relativo às “Garantias do processo criminal”, estabelecendo no seu n.º 9 que “nenhuma causa pode ser subtraída ao tribunal cuja competência esteja fixada em lei anterior”.

Tal princípio comporta várias dimensões fundamentais:

- a) a exigência de determinabilidade, o que implica que o juiz (ou juízes) chamados a proferir decisões num caso concreto estejam previamente individualizados através de leis gerais, de uma forma o mais possível inequívoca;
- b) 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;
- c) observância das determinações de procedimento referentes à divisão funcional interna (distribuição de processos) (...).³¹

³⁰ Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2020.

³¹ Canotilho, Gomes e Moreira, Vital, in Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª edição, pág. 207.

O acórdão n.º 614/03 do Tribunal Constitucional³² considerou que o princípio do juiz natural, na sua dimensão positiva, abrange quer “a determinação do órgão judiciário competente”, quer a “definição, seja da formação judiciária interveniente (secção, juízo, etc.), seja dos concretos juízes que a compõem”, através do “dever de criação de regras, suficientemente determinadas, que permitam a definição do tribunal competente, segundo características gerais e abstratas”. Nos termos da referida decisão, na sua dimensão negativa, o princípio do juiz natural implica a proibição de afastamento, num caso individual, das regras gerais e abstratas que permitem a identificação da concreta formação judiciária que vai apreciar o processo. A tal dimensão se reconduzem as proibições do desaforamento e da criação de tribunais *ad hoc*.

Tal princípio assegura que o juiz da causa é encontrado por aplicação de regras prévias, abstratas e objetivas, impedindo a determinação de uma competência *ad hoc* de um determinado juiz para um determinado processo.

Por outro lado, o princípio do juiz natural tem consagração, não apenas no artigo 32.º da CRP, mas também na previsão legal e constitucional da divisão judiciária, das categorias dos tribunais e das suas competências, que estão pré-determinadas; na exclusão da possibilidade de tribunais excepcionais e exclusivos para determinados casos ou categorias de crimes; na proibição de desaforamento de qualquer causa, a não ser nos casos previstos na lei; na distribuição de processos, que tem de respeitar as regras legais de competência e deve assegurar nos juízos ou tribunais onde existe mais o que um juiz a aleatoriedade na determinação do juiz competente e uma repartição igualitária da carga processual entre os diversos juízes; e na previsão legal dos mecanismos de substituição de juízes, colocação de juízes titulares afetos à recuperação de pendências; de juízes auxiliares e de juízes do quadro complementar; bem como nas medidas de acumulação de funções; reafetação de juízes; afetação de processos; alteração, redução ou suspensão da distribuição.

Os dois princípios são complementares e assim devem ser vistos.

Pois determinado nos termos anteriormente descritos quem é o juiz do processo ele é por princípio inamovível, isto porque de pouco serviria a determinação prévia, abstrata e objetiva do juiz da causa se depois de modo discricionário pudesse ser transferido para outro tribunal. Inversamente também de nada serviria que ele não pudesse, sem a sua anuência, ser transferido ou amovido para outro tribunal ou juízo se depois os processos que lhe tivessem sido atribuídos lhe pudessem ser desafetados por ato meramente discricionário.

7. A reafetação de juízes, afetação de processos e acumulação de funções e o princípio do juiz natural e inamovibilidade

No que concerne ao princípio do juiz natural, e à semelhança do que sucedia antes da reforma da organização judiciária de 2014, a respeito da acumulação, da colocação de juízes do quadro

³² Publicado no Diário da República, II Série, n.º 85, a 10/04/2004.

complementar e da alteração da distribuição, o risco de violação do princípio do juiz natural é obviado pela pré determinação das regras que devem presidir à concretização das referidas medidas de gestão, em termos que garantam que as mesmas não redundam na escolha de um juiz para um processo em concreto.

O próprio legislador, com as alterações da LOSJ introduzidas pela Lei n.º 40-A, de 2016, de 22 de dezembro, esforçou-se por exigir a generalidade e anterioridade na determinação das regras para a reafetação de juízes e afetação de processos e exigiu igualmente aleatoriedade no modo de repartição dos processos entre os juízes para isso disponíveis.

Relativamente à inamovibilidade dos juízes, é menos linear e suscetível de gerar alguma controvérsia.

Antes da reforma de 2014, nas situações de acumulação, o respeito pela inamovibilidade dos juízes assentava na necessidade de consentimento do próprio para a aplicação de tal medida.

A Lei n.º 62/2003, de 26 de agosto, na sua versão original, dispensou o consentimento tanto para a reafetação de juízes como para o exercício de funções em mais do que um juízo (acumulação).

O Conselho Superior da Magistratura aprovou, na sessão Plenária de 15 de julho de 2014, o regulamento anexo à Circular n.º 8/2014, relativo à aplicação do disposto nas alíneas f) e g) do n.º 4 do artigo 94.º da LOSJ, estabelecendo os critérios, os requisitos e procedimentos a que deveriam obedecer quer a promoção do juiz presidente, quer a aprovação pelo Conselho Superior da Magistratura das medidas aludidas nas alíneas f) e g) do n.º 4 do artigo 94.º da LOSJ, estabelecendo a regra de que é necessário o consentimento do juiz visado por qualquer dessas medidas de reafetação de juízes, de afetação de processos e de acumulação de funções.

Mas ao mesmo tempo discriminando os casos em que tal consentimento podia ser dispensado, verificados determinados pressupostos de natureza quantitativa (carga processual da secção onde foi colocado e da secção onde se pretende que vá desempenhar funções; comparação da carga processual atribuída ao próprio com a média da jurisdição), aludindo ao critério do prejuízo sério para a vida pessoal ou familiar do juiz apenas na hipótese de reafetação a outra secção da mesma comarca (mas não o faz quando se trate de acumulação com outra secção da mesma comarca).

Por outro lado, não dá qualquer relevância à distância entre as secções de origem e de destino nem faz depender a reafetação, afetação ou acumulação, da impossibilidade de as necessidades em causa serem supridas por juízes do quadro complementar, juízes que já estão à partida numa situação de possível mudança de tribunal a qualquer momento, o que é do seu conhecimento, e que, por essa disponibilidade, recebem ajudas de custo.³³

³³ Costeira, Maria José, ob. cit., pág. 72.

Acresce que tais medidas de afetação e reafetação (...) “serão propostas e determinadas em função de critérios gerais e abstratos, nomeadamente a antiguidade, o atraso na prolação de certo tipo de despachos mais complexos, a natureza, espécie ou complexidade dos processos” – artigo 7.º do Regulamento.

Por fim, é expressamente afirmada a excecionalidade e subsidiariedade de tais medidas, que cessam:

- a) Quando se tornem desnecessárias ou cessem os respetivos pressupostos de aplicação; ou
- b) No movimento judicial subsequente, sem prejuízo da sua eventual renovação caso subsistam os pressupostos respetivos – cfr. artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento.

Com a alteração ao artigo 94.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 64/2003, de 26 de agosto) operadas pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, passou a estar previsto no n.º 5 do artigo 94.º que “as medidas a que se referem a alínea f) do número anterior são precedidas da concordância do juiz a reafetar ou do juiz a quem sejam afetados os processos”.

Por outro lado, clarificando os propósitos inerentes a tais medidas, passou a ficar previsto no n.º 6 daquele preceito que “a afetação de juízes ou a afetação de processos têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior da Magistratura, respeitando sempre princípios de proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição, não podendo implicar prejuízo sério para a vida pessoal ou familiar do juiz”.

Como decorre da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 30/XIII³⁴, procurou introduzir-se algum rigor na densificação de tais ferramentas de reafetação de juízes e afetação de processos, por forma a salvaguardar as regras da distribuição, assegurando a aleatoriedade e o integral respeito pelo princípio do juiz natural.

Incompreensivelmente não fez a mesma exigência para a medida prevista na alínea g) do n.º 4 do artigo 94.º da LOSJ, o exercício de funções de juízes em mais do que um tribunal ou juízo da mesma comarca (acumulação de funções), mantendo-se a aplicação do Regulamento do Conselho Superior da Magistratura anexo à Circular n.º 8/2014, a qual pode ser efetivada mesmo sem o consentimento do juiz, quando “a carga processual global atribuída seja igual ou inferior a 120% da média da jurisdição, ou de jurisdição equivalente na antiga estrutura judiciária, considerando os três últimos anos de resultados estatísticos consolidados ou, quando fixado pelo CSM, do VRP da jurisdição” – cfr. artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento.

Os Valores de Referência Processual reportam-se “a valores de produtividade calculados em abstrato por magistrado” – cfr. artigo 90.º, n.º 4, da Lei n.º 62/2003. Trata-se de um conceito, que no fundo, corresponde a uma quantificação do serviço expeável de um magistrado

³⁴ Disponível em <http://app.parlamento.pt>

judicial, correspondendo à fixação de um índice de produtividade que, em último termo, visa permitir equilibrar as cargas processuais.

Com a última revisão do Estatuto dos Magistrados Judiciais que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2020, veio repor o direito a remuneração pela acumulação (artigo 29.º), mas manteve o artigo 87.º, n.º 2, da LOSJ, o qual foi implicitamente derogado ou revogado.

E veio consagrar toda a regulação destas matérias – reafetação de juízes, afetação de processos e acumulação de funções, no seu artigo 45.º-A, cuja determinação, cabendo ao Conselho Superior da Magistratura, sob proposta ou ouvido o juiz presidente, carece da concordância do juiz ou juízes visados.

Acresce que, nos termos do n.º 3 do artigo 45.º-A do Estatuto dos Magistrados Judiciais, as referidas medidas “não podem implicar prejuízo sério para a vida pessoal ou familiar do juiz, têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais regulamentados pelo Conselho Superior da Magistratura, respeitando os princípios de proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição”.

A evolução legislativa veio confirmar o princípio da inamovibilidade dos juízes e o princípio do juiz natural enquanto garantas da independência dos juízes e dos tribunais e que constituem efetivamente limites intransponíveis da atividade gestonária.

8. Conclusão

A administração da justiça não se faz sem uma boa administração dos tribunais.

A reforma do sistema judiciário introduzida pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, veio introduzir no ordenamento jurídico nacional, pela primeira vez de uma forma genérica e extensiva a todo o país, um novo modelo de gestão das comarcas, assente numa maior agilização na distribuição e tramitação processual e simplificação na afetação e mobilidade dos recursos humanos, visando uma maior eficácia, eficiência e qualidade do sistema judicial.

Neste novo modelo de gestão, destaca-se a figura do juiz presidente de comarca que dispõe de conjunto de competências de gestão processual que devem ser devidamente geridas, delimitadas e compatibilizadas com as exigências de funcionamento e garantia do sistema judicial.

No exercício dos poderes de gestão processual, o juiz presidente não pode interferir nas funções jurisdicionais dos juízes, não podendo impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos casos concretos, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à forma processual entendida como a mais adequada.

E o desafio que se coloca à gestão dos tribunais é a integração destas duas perspetivas, o que requer cooperação entre os juízes em funções jurisdicionais e os juízes em funções de gestão e reconhecimento mútuo das competências do outro.

As medidas de reafetação de juízes, a afetação de processos bem como o exercício de funções em acumulação, da competência do Conselho Superior da Magistratura, sob proposta ou ouvido o juiz presidente, constitui um instrumento de gestão muito relevante no interior da comarca, permitindo a racionalização de meios em função da evolução e da natureza das necessidades, mas cuja aplicação dependente da concordância dos juízes envolvidos.

E a natureza das medidas e as circunstâncias do seu exercício aconselham o maior cuidado e ponderação na integração dos pressupostos, devendo ser usadas de forma criteriosa, perante a necessidade de repor desequilíbrios da carga processual e tendo em vista a eficiência dos serviços e ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente.

Estas medidas de gestão devem ter, por isso, um sentido e finalidade essencialmente de natureza conjuntural e transitória.³⁵

Num Sistema de Justiça moderno e com qualidade não podem deixar de estar presentes três elementos estruturantes: independência dos tribunais; boa aplicação do Direito; e por fim, mas não em último lugar, a eficácia e celeridade do serviço público que é a justiça.

Apesar das balizas naturalmente impostas pelo princípio da independência dos juízes, é na conjugação ou harmonização prática de todos estes vetores que se estrutura, em última análise, a problemática da gestão do desempenho dos juízes.

Em suma, desde que plenamente respeitadas as competências jurisdicionais dos juízes, o princípio da independência em nada colide com uma gestão efetiva, dinâmica e responsabilizantes das instituições judiciárias.³⁶

Bibliografia

- Afonso, Orlando, “Os tempos e os modos da justiça (uma visão europeia), Gradiva, 2017.
- Brito, Miguel Nogueira, “O Princípio do Juiz Natural e a Nova Organização Judiciária”, Revista Julgar n.º 20, 2013.
- Canotilho, Gomes; Vital, Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Coimbra Editora, 3.ª edição.
- Canotilho, Gomes; Vital, Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Vol. I, Coimbra Editora, 2007.

³⁵ Gaspar, Henriques, “A Reorganização Judicial de 2014 (o tempo, o modo e as culturas: cruzamento de desafios)”, Revista Julgar, n.º 27, 2015, pág. 33

³⁶ Morgado, Mário Belo, “O Juiz Presidente e a Gestão Processual”, Centro de Estudos Judiciários, novembro de 2014, págs. 27 e 28.

- Coelho, Nuno, “Gestão dos Tribunais e Gestão Processual”, Centro de Estudos Judiciários, 2015.
- Costa, Salvador da; Lameiras, Luís, “Lei da Organização do Sistema Judiciário, Anotada e Comentada”, Almedina, 3.ª edição, 2007.
- Costa, Salvador da; Lameiras, Luís, “Regulamento da organização do Sistema Judiciário, Anotado e Comentado”, Almedina, 3.ª edição, 2007.
- Costeira, Maria José, “O novo modelo de gestão dos tribunais. Um ano depois”, Revista Julgar, 2015.
- Dionísio, Artur, Vídeo “Funções e Poderes dos Órgãos Coordenadores das Comarcas”, no âmbito do Curso de Formação Específica para o Exercício das funções de Juiz Presidente de Tribunal de Comarca, Juiz Presidente em Tribunal Administrativo de Círculo, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário.
- Gaspar, Henriques, “A Reorganização Judicial de 2014 (o tempo, o modo e as culturas: cruzamento de desafios)”, Revista Julgar, n.º 27, 2015.
- Igreja Matos, José; Mouraz Lopes, José; Azevedo Mendes, Luís; e Coelho, Nuno, “Manual de Gestão Judicial”, Almedina, 2015.
- Noronha Nascimento, Luís António, “O Novo Modelo de Gestão na Proposta de Lei dos Tribunais”, Revista Julgar n.º 20, 2013.
- Noronha Nascimento, Luís António, “A Inamovibilidade dos Juízes”, Revista Julgar n.º 32.
- “O Juiz Presidente e a Gestão Processual”, Centro de Estudos Judiciários, novembro de 2014.
- Santos, Boaventura Sousa; Gomes, Conceição, “Geografia e Democracia para uma nova justiça”, Revista Julgar, n.º 2, 2007.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

4. O atual modelo de gestão dos tribunais judiciais de 1.^a instância: o reconhecimento do juiz presidente como líder, suas competências e limites

Maria Gorete Roxo Pinto Baldaia de Morais



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

4. O ATUAL MODELO DE GESTÃO DOS TRIBUNAIS JUDICIAIS DE 1.ª INSTÂNCIA: O RECONHECIMENTO DO JUIZ PRESIDENTE COMO LÍDER, SUAS COMPETÊNCIAS E LIMITES

Maria Gorete Roxo Pinto Baldaia de Morais*

1. Introdução.
2. Breve excuroso sobre os anteriores diplomas de organização judiciária.
3. A Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto: notas gerais.
 - 3.1. O novo modelo gestor e a figura do juiz presidente como sua figura central.
 - 3.2. Competências do juiz presidente.
 - 3.2.1. Competências de representação e direção.
 - 3.2.1.1. A representação do Tribunal.
 - 3.2.1.2. A direção do Tribunal.
 - 3.2.1.2.1. Acompanhamento da realização de objetivos.
 - 3.2.1.2.2. Promoção de realização de planeamento e avaliação.
 - 3.2.1.2.3. Pronúncia sobre sindicâncias.
 - 3.2.1.2.4. Elaboração de relatório da situação dos serviços.
 - 3.2.2. Competências funcionais.
 - 3.2.3. Competências administrativas.
 - 3.2.4. Competências de gestão.
 - 3.2.4.1. Emissão de provimentos e ordens de serviço.
 - 3.2.4.2. Reafetação de juízes e/ou afetação de processos.
4. Conclusão.

1. Introdução

De há vários anos a esta parte tem sido recorrente falar-se e ouvir falar-se, designadamente nos órgãos da comunicação social, da denominada “crise da justiça”.

O diagnóstico dos múltiplos problemas que afetam a justiça portuguesa e da sua propalada crise encontra-se há muito realizado¹.

Indiscutível é também o amplo consenso que se formou sobre a indispensabilidade de uma reformulação global do “sistema de justiça” com o desiderato de enfrentar o manifesto desajustamento, do desequilíbrio ostensivo, entre a oferta e a procura desse sistema resultante da litigiosidade de massas que, sobretudo nas últimas quatro décadas, foi incrementada pelo crescimento económico e as suas repetidas crises, pela expansão da classe média e das relações de consumo, das políticas que facilitam o acesso à justiça, da criminalização de comportamentos e pela liberalização das relações sociais e respetivos problemas colaterais.

* Juíza de Direito.

¹ Cfr., sobre a questão, *inter alia*, NUNO GAROUPA, in *O Governo da Justiça*, Lisboa, 2011, págs. 14 e seguintes; SOFIA GARCIA/NUNO GAROUPA e GUILHERME VILAÇA, *A Justiça em Portugal – Análise quantitativa*, Fundação Luso-Americana, 2008; JOÃO PEDROSO e CRISTINA CRUZ, *A acção executiva – caracterização, bloqueios e propostas de reforma*, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Centro de Estudos Sociais, FEUC, Coimbra, 2001 e BOAVENTURA SOUSA SANTOS e al, *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*, Centro de Estudos Sociais/Centro de Estudos Judiciários, Editora Afrontamento, Porto, principalmente págs. 19-34.

A descrita situação é um dos problemas que mais têm contribuído para a deslegitimação social dos tribunais judiciais, levando a que, não raras vezes, sejam encarados, não como facilitador da defesa e do reconhecimento de direitos, mas antes como um seu obstáculo.

De facto, neste conspecto, tem sido especialmente enfatizado o potencial impacto negativo da morosidade judicial no funcionamento das organizações e da economia, quer porque desincentiva o investimento, quer porque pode provocar sérios bloqueios ao funcionamento normal das organizações^{2 3}. De igual modo, a perceção de que a lentidão processual aumenta os riscos de impunidade, podendo levar ao prolongamento dos casos ou à absolvição de arguidos por motivos extrajurídicos, agrava o ceticismo sobre o recurso aos tribunais, pondo em causa componentes fundamentais das bases simbólicas e materiais do Estado de direito democrático.

Com o propósito de enfrentar o apontado problema tem sido, entre nós, desenvolvido – em particular nas duas últimas décadas – um vasto programa de reformas⁴ atuantes em vários domínios: leis processuais, tornando-as mais flexíveis⁵, recursos humanos e infraestruturas, acesso ao direito e à justiça, formação de magistrados, desjudicialização e descriminalização de certas condutas e criação de meios alternativos de resolução de litígios⁶.

Por seu turno, sendo os tribunais apontados como uma das organizações mais burocráticas do Estado, os sistemas judiciais são, cada vez mais, objeto de análise e de recomendações que pretendem explorar uma nova dimensão gestonária e de boa governação. No seu lastro está a ideia de que o défice de organização, gestão e planeamento das organizações do judiciário é responsável em grande medida pela ineficiência e ineficácia do seu desempenho funcional.

² Para uma perspetiva do problema sob o ponto de vista económico, *vide* a clara, mas não menos incisiva, intervenção de BELMIRO MENDES DE AZEVEDO, *O impacto económico da morosidade judicial – reflexos para uma reforma urgente, in Novas exigências do Processo Civil*, Coimbra Editora, 2007, págs. 265-282.

³ Identicamente a Agência Portuguesa para o Investimento elegeu a Justiça como um dos “custos de contexto” da economia portuguesa, englobando o sistema de justiça dentro daquelas “ações ou omissões que prejudicam a atividade das empresas e que não são imputáveis ao investidor, ao seu negócio ou à sua organização”.

⁴ Em grande medida tributárias dos contributos do trabalho que, neste âmbito, vem sendo desenvolvido pela Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça (CEPEJ), que tem vindo a ocupar um espaço relevante neste debate, com a produção de estudos e de documentos orientadores dos processos de reforma e de boas práticas, designadamente no domínio da promoção da eficácia da justiça.

⁵ De que constituem exemplo – numa clara tendência para a “sumarização” da justiça cível de que nos fala RITA LYNCE DE FARIA (*A sumarização da justiça cível*, publicado na *Revista Julgar*, n.º 4, págs. 211-227) –, *inter alia*, o processo de injunção e o procedimento aprovado pelo DL n.º 269/98, de 1 de setembro (que aprovou o regime dos procedimentos para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contratos de valor não superior à alçada do tribunal de 1.ª instância e que posteriormente o DL n.º 32/2003, de 17 de fevereiro estendeu às obrigações emergentes de transações comerciais de valor superior à alçada do tribunal de 1ª instância) e o regime processual experimental instituído pelo DL n.º 108/2006, de 8 de junho, cujas soluções foram, em grande medida, acolhidas no atual Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 8 de junho.

⁶ Para uma esclarecida abordagem às instâncias alternativas de resolução de conflitos como resposta à incapacidade de os tribunais judiciais resolverem, com eficiência, a procura sócio-jurídica que lhes é dirigida, *vide* CARDONA FERREIRA, *O direito fundamental à justiça. Um novo paradigma de justiça?*, *Revista Julgar*, n.º 7 (Janeiro/Abril de 2009), págs. 51-71. Ainda neste domínio, embora numa perspetiva sociológica, é de salientar o estudo de BOAVENTURA SOUSA SANTOS, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, Porto, 2003, no qual o autor procura evidenciar como a teoria do pluralismo jurídico mostrou estar errada a conceção exclusivista do direito como direito estatal oficial e dos tribunais judiciais enquanto única instância de resolução de conflitos, defendida pela teoria do positivismo jurídico.

Precisamente por essa razão as questões referentes à reforma do mapa e da organização judiciária no nosso país passaram a estar na “ordem do dia”, procurando-se por essa via acolher e implementar um (novo) modelo gestor que possa trazer ao sistema de justiça um reforço da capacidade de organização e gestão dos tribunais, designadamente através das competências atribuídas aos novos órgãos de coordenação e gestão, com destaque para a figura do juiz-presidente a quem compete o exercício de um verdadeiro *court management*, podendo, desse modo, afastar definitivamente o modelo atomístico, e claramente desajustado e ineficiente, em que durante vários anos assentou a organização e funcionamento da generalidade dos tribunais portugueses.

2. Breve excuro sobre as reformas da organização judiciária

Para melhor se compreender a temática da (re)organização do judiciário é essencial recuar algumas décadas, em que se assistiu a mudanças sociais radicais estimuladas pela revolução de abril de 1974.

Com o fim da ditadura e início da democracia, várias foram as ruturas sentidas, desde logo com o quadro constitucional vigente, o que deu impulso à primeira onda de reformas do sistema judiciário.

Assim, em 1977, no esforço de fortalecer a independência do poder judicial e a autonomia do Ministério Público, adaptando o quadro constitucional ao Estado Democrático, surgiu a primeira reforma da justiça, que ficou marcada pelo surgimento da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (aprovada pela Lei n.º 82/77, de 6 de dezembro), do Estatuto dos Magistrados Judiciais (aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de julho) e da Lei Orgânica do Ministério Público (aprovada pela Lei n.º 47/86, de 15 de outubro).

Já as reformas seguintes centraram-se na urgente necessidade de reformar o mapa e a organização judiciária, pois a organização em vigor, traçada para o Portugal do século XIX, já não conseguia responder às necessidades demográficas, sociais e económicas do país. Assim, em 1987, marcada pelo aumento exponencial da pendência processual, surge uma segunda geração de reformas – culminando com a aprovação de um novo regime de organização do sistema judiciário pela Lei n.º 38/87, de 23 de dezembro – que determinou uma maior intervenção do poder executivo nos tribunais, porém, sem grande sucesso.

Para além de não se revelarem melhorias, a pendência de processos continuou a aumentar, levando a uma terceira reforma, implementada pela Lei n.º 3/99, de 13 de janeiro, com o propósito de requalificar a oferta e de disciplinar a procura dos serviços de justiça, retirando dos tribunais algumas competências, especializando outras, reforçando os meios e inibindo alguma procura. Para além disto, tentou-se ainda simplificar as leis de processo e executar estratégias de gestão estruturantes com a procura de uma nova cultura gestora.

Após todas estas reformas, o alcance por uma justiça eficiente e eficaz ainda estava muito aquém do desejado, o que levou, em 2006, à celebração do Pacto para a Justiça, onde ficou

acordado um compromisso de reforma do sistema de justiça no contorno gestor e um novo mapa judiciário. Resultado deste pacto, surge, em 2008, a título experimental, nas comarcas do Alentejo Litoral, do Baixo Vouga e da Grande Lisboa-Noroeste, uma nova forma de organização judiciária, com o intuito de testar a reforma do mapa pretendida.

A denominada reforma experimental de 2008, estabelecida pela Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, consistia na reestruturação dos distritos judiciais e das comarcas e na extinção dos círculos judiciais.

Na sequência desta, os distritos judiciais passariam a ser cinco com designações e extensões diferentes da organização anterior, aos quais iriam ser atribuídas uma sede. Portanto, passaríamos a ter o Distrito Judicial do Norte com sede no Porto; o Distrito Judicial do Centro com sede em Coimbra; o Distrito Judicial de Lisboa e Vale do Tejo com sede em Lisboa; o Distrito Judicial do Alentejo com sede em Évora; e o Distrito Judicial do Algarve com sede em Faro. Quanto às comarcas correspondentes a cada distrito, passariam a ser denominadas de circunscrições, de 233 comarcas passariam a existir 39 circunscrições, nas quais haveria um tribunal de comarca.

O objetivo era que este documento tivesse o seu início de vigência em 1 de setembro de 2010; porém, o legislador, apercebendo-se que não existiam condições reais para a sua implementação no terreno, decidiu adiá-la para o dia 1 de setembro de 2014.

No entanto, com a crise de Estado, associada à crise económica e financeira dos mercados, assistiu-se a uma intervenção externa no nosso país, vindo a ser assinado, em 17 de maio de 2011, um Memorando de Entendimento entre o Estado Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no âmbito do qual se exigiu uma nova reconfiguração da administração da justiça, na procura por um sistema mais eficiente e menos dispendioso.

É, precisamente, neste cenário – de crise económica e integrada no programa de ajustamento económico – que surge a Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, com a qual se pretendeu reformar a administração judiciária tendo por base uma política gestora, direcionada para a eficiência e qualidade dos serviços e para a redução de gastos orçamentais.

3. A Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto: notas gerais

A nova Lei de Organização do Sistema de Justiça⁷ (doravante, LOSJ) assenta, fundamentalmente, em três pilares, concretamente:

- i. O alargamento da base territorial das circunscrições judiciais;
- ii. A instalação de jurisdições especializadas a nível nacional; e
- iii. A implementação de um novo modelo de gestão das comarcas.

⁷ Que foi regulamentada pelo Regime Jurídico da Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, aprovado pelo DL n.º 49/2014, de 27 de março (doravante, RJOFTJ).

No que tange ao primeiro dos referidos pilares, a entrada em vigor da LOSJ, em 2014, veio extinguir os distritos judiciais, os círculos judiciais e as comarcas existentes e o território passou a organizar-se em 23 comarcas⁸, que coincidem em regra com os distritos administrativos, onde existe apenas um tribunal judicial de 1.ª Instância com competência territorial correspondente à circunscrição onde se inclui, à exceção de Lisboa e Porto que foram repartidas em três e duas comarcas respetivamente.

No concernente ao referido segundo pilar, nesta nova jurisdição extinguíram-se as varas e os tribunais de comarca passaram a ter apenas juízos com competência especializada, genérica e de proximidade (artigo 81.º, n.º 1), organizados em instâncias centrais e locais.

As instâncias centrais são responsáveis por tramitar e julgar os processos mais complexos e graves – nas questões cíveis com valores superiores a cinquenta mil euros e nas questões criminais com penas superiores a cinco anos –, e possuem secções de competência especializada na área cível, criminal, instrução criminal, família e menores, trabalho, comércio e execução. Já as instâncias locais podem ser de competência genérica – secções cíveis, criminais e de pequena criminalidade – e de proximidade, competindo-lhes preparar e julgar processos em que o valor seja igual ou inferior a cinquenta mil euros (no setor cível) e com penas inferiores a cinco anos (no setor criminal).

Não obstante, os Tribunais de 1.ª instância não são apenas os tribunais de comarca, mas também os tribunais designados de competência territorial alargada, concretamente o tribunal da propriedade intelectual, o tribunal da concorrência, regulação e supervisão, o tribunal marítimo, os tribunais de execução das penas e o tribunal central de instrução criminal.

No que respeita às secretarias judiciais, nesta nova organização passaram a ser uma única em cada comarca, com responsabilidade para assegurar o expediente dos respetivos juízos e dos tribunais de competência territorial alargada.

As secretarias passaram a organizar-se em unidades centrais, que podem ser comuns aos serviços judiciais e do Ministério Público, e unidades de processos, as quais podem ainda compreender unidades de serviço externo, unidades de arquivo e unidades para a tramitação de processos de execução. Para além das secretarias e dos juízos centrais, locais e/ou de proximidade, podem ainda ser criados departamentos de investigação e ação penal, em comarcas que o volume processual exceda os 5 000 inquéritos por ano.

Além das alterações acima mencionadas, na nova reforma judiciária foram encerrados diversos tribunais⁹ (a que presidiu, como critério, terem um volume processual anual inferior a 250 processos), sendo convertidos em secções de proximidade vinte e sete tribunais¹⁰, com o

⁸ Açores, Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Lisboa, Lisboa Norte, Lisboa Oeste, Madeira, Portalegre, Porto, Porto Este, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

⁹ Sever do Vouga, Penela, Portel, Monchique, Fornos de Algodres, Meda, Bombarral, Cadaval, Castelo de Vide, Ferreira do Zêzere, Mação, Sines, Paredes de Coura, Boticas, Murça, Sabrosa, Mesão Frio, Armamar, Resende e Tabuaço.

¹⁰ Nordeste, Povoação, Mértola, Alfândega da Fé, Carrazeda de Ansiães, Miranda do Douro, Vimioso, Vinhais, Penamacor, Mira, Pampilhosa da Serra, Soure, Arraiolos, Sabugal, Alvaiázere, Ansião, São Vicente, Avis, Nisa,

propósito de prestar um conjunto de serviços tais como assegurar diligências processuais e depoimentos por videoconferência ou outros atos cuja realização aí seja determinada, podendo ainda realizar ou auxiliar audiências de julgamentos.

No que respeita a estas últimas medidas, várias foram as críticas tecidas a esta nova organização do sistema judiciário, com especial destaque para o afastamento da justiça dos cidadãos, as quais vieram a obter eco nas alterações introduzidas, à LOSJ e respetivo Regulamento, pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro e pelo DL n.º 86/2016, de 27 de dezembro, procedendo-se à reabertura dos vinte tribunais anteriormente extintos, assim como de 23 dos tribunais convertidos em secções de proximidade; criam-se 7 novos juízos de família e menores e devolve-se essa competência a cerca de 25 juízos locais; e são ainda criados quatro juízos de competência genérica.

Por último, relativamente ao terceiro dos assinalados pilares, a nível de gestão os tribunais de comarca passam a ser administrados por um conselho de gestão tripartido, composto por um juiz presidente do tribunal, por um magistrado do Ministério Público coordenador e por um administrador judiciário.

3.1. O novo modelo gestor e o juiz presidente como sua figura central

Como é consabido, os tribunais portugueses por largas décadas basearam-se num modelo técnico burocrático, onde não existia um órgão competente pela gestão do tribunal, assentando numa espécie de autogoverno das magistraturas em que não existia um dirigente. As magistraturas respondiam aos respetivos Conselhos Superiores, os funcionários judiciais perante uma direção do Ministério da Justiça e cada secção geria os processos que lhes eram atribuídos. Para efeitos administrativos, a presidência do tribunal era atribuída ao respetivo juiz de direito e nos serviços afetos ao Ministério Público era atribuída aos respetivos magistrados.

Este modelo foi posto de lado pela nova organização judiciária, dando lugar a um modelo gestor que aposta na qualidade e eficiência dos serviços e pela partilha de responsabilidade e de prestação de contas (*accountability*), na linha do *New Public Management*.

Com efeito, com a implementação desse modelo, procurou-se introduzir uma gestão de qualidade organizacional, assente em princípios como a liderança, motivação dos funcionários, desenvolvimento de uma cultura organizacional, comunicação e a introdução de novas tecnologias, com o intuito de contribuir para um sistema judiciário eficiente, no qual assume especial enfoque a figura do juiz presidente – que se constitui em polo central da gestão da comarca – a quem são atribuídas um conjunto de competências legalmente definidas, sendo os demais órgãos de gestão administrativa coadjuvantes da sua ação.

Alcanena, Golegã, Alcácer do Sal, Mondim de Basto, Castro Daire, Oliveira de Frades, Vouzela, São João da Pesqueira.

Os limites destas competências e a forma de exercício das mesmas pelo juiz presidente no confronto com os juízes no exercício das suas funções jurisdicionais têm sido um dos temas que mais dúvidas e controvérsias têm suscitado na prática e que iremos procurar analisar.

Antes, porém, cumpre especialmente destacar duas atribuições fundamentais do juiz presidente e que devem estar presentes em toda a sua atividade.

Desde logo, competir-lhe-á, enquanto “gestor intermédio”, ser o elo de ligação entre o topo e a base, isto é, entre o Conselho Superior da Magistratura (CSM) e os juízes em funções jurisdicionais. É claro que este papel acaba por se estender a toda a rede de contactos desenvolvida também fora do sistema judicial aqui se incluindo o poder executivo. E este papel está longe, como facilmente percebemos, de ser passivo, ou de mero intermediário, exigindo capacidade de iniciativa e poder de negociação.

Por outro lado, no exercício do seu *múnus* cabe-lhe zelar pela independência dos Tribunais, e dos juízes (*maxime* pela sua independência interna) e pelo respeito dos princípios que a garantem, em especial, o princípio da inamovibilidade dos juízes e o princípio do juiz natural. Esta é, aliás, a razão fundamental pela qual a presidência deve caber a um juiz, pois parte dele a garantia de que os mecanismos de organização e gestão do sistema não vão contender com a função jurisdicional¹¹. Dito de outro modo, os juízes só podem ser “administrados” por um juiz, já que só este se encontra em condições de desenvolver eficazmente a sua missão perante os seus pares, com o grau de aceitação indispensável.

3.2. Competências do juiz presidente

Como se deu nota, no novo figurino da organização judiciária, em cada comarca existe um juiz presidente, o qual, sem prejuízo das competências que lhe sejam delegadas pelo CSM, possui competências próprias que, em termos gerais, se mostram definidas no artigo 94.º da LOSJ.

Haverá, contudo, que registar que essas competências não se esgotam no elenco estabelecido no referido normativo.

Com efeito, outras competências lhe são atribuídas, desde logo na própria LOSJ, de que constituem exemplo:

- Nomear e orientar a atividade do administrador judiciário (artigo 104.º);
- Presidir ao Conselho de Gestão (artigo 108.º);
- Presidir (e convocar) ao Conselho Consultivo (artigo 109.º);
- Propor nomeação de juízes coordenadores, delegar competências e orientar a atividade destes (artigo 95.º);
- Nomear juiz que preside à distribuição (artigo 89.º);
- Propor alteração, redução ou suspensão da distribuição (artigo 155.º, al. h)).

¹¹ Isto mesmo é afirmado pelo Conselho Consultivo dos Juízes Europeus no seu Parecer n.º 19, de 2016, designadamente nos parágrafos 6, 7 e 13.

A estas competências acrescentam ainda outras previstas noutros diplomas legais, tais como:

- Resolver divergências na distribuição (artigo 205.º do Código do Processo Civil);
- Tramitar processos eleitorais e presidir a assembleias de apuramento (nos termos da respetiva legislação eleitoral).

Ainda dentro desta rubrica haverá que sublinhar que, para além das referidas competências, outras existem que, malgrado não estejam expressa e diretamente previstas na lei, estão subentendidas ou pressupostas nas funções atribuídas ao juiz presidente, em especial nas funções de direção e representação, como é o caso de:

- Propor a colocação de juizes ao abrigo dos artigos 107.º e 108.º do ROFTJ;
- Apresentar propostas concretas de definição do respetivo serviço;
- Celebrar protocolos com outras entidades;
- Coordenar as operações eleitorais que demandam a intervenção do Tribunal (como as operações de receção e guarda do material eleitoral) com as restantes entidades intervenientes nestes processos como é o caso da CNE, Câmaras Municipais e Forças de Segurança.

Centrando agora a nossa atenção nas competências expressamente contempladas no citado artigo 94.º, temos que neste inciso se caracterizam – como funções específicas do juiz – competências enquadráveis em quatro grupos, concretamente, funções de representação e direção (n.º 2), funcionais (n.º 3), administrativas (n.º 8) e de gestão processual (n.º 4).

Refira-se que, para além da excessiva extensão do referido normativo, o mesmo tem sido objeto de reparo por enfermar de incoerência conceptual (*maxime* na forma como se mostram catalogadas e ordenadas as mencionadas competências), desde logo por não resultar claramente evidenciada a diferença entre as competências funcionais ou administrativas, sendo certo, outrossim, que algumas das medidas discriminadas nos seus n.ºs 3 e 8 não são meramente funcionais ou administrativas, mas sim verdadeiramente competências de direção e representação, como sucede, *v.g.*, com a competência para participar na conceção e execução das medidas de organização e modernização da comarca, bem como na própria competência para dar posse aos juizes de direito; de igual modo algumas das competências previstas no n.º 4 não são de todo assuntos que digam respeito à gestão processual como a norma sugere, designadamente a competência para apresentar propostas de especialização nas Unidades de Processos (que é claramente uma competência de direção e representação) ou a definição de métodos de trabalho e objetivos mensuráveis, a reafetação de juizes no âmbito da comarca, o recurso ao quadro complementar, competências essas que são claramente de gestão do Tribunal e não de gestão processual.

Face às apontadas inconsistências, afigura-se-nos, por isso, mais adequada e ajustada a classificação adrede proposta pelo Desembargador NUNO COELHO¹², preconizando uma classificação mais condizente com o desenho da própria figura do juiz presidente que funciona

¹² No e-Book organizado pelo Centro de Estudos Judiciários, no tema Gestão dos Tribunais e Gestão Processual.

como figura diretiva nos aspetos da administração e gestão dos tribunais, mas também como agente de coordenação ou de representação da governação mais central institucionalizada dos Tribunais, designadamente o CSM, a Procuradoria-Geral da República, o Ministério da Justiça, etc. O referido autor elenca, assim, quatro categorias, a saber:

1. Representação e direção;
2. Gestão do Tribunal (aquilo a que a terminologia anglo-saxónica apelida de *court management*), compreende o quadro global das tarefas organizacionais e das atividades configuradas para desenvolver a quantidade e qualidade na provisão dos serviços judiciários;
3. Gestão processual (o que os anglo-saxónicos chamam de *case management* ou *caseflow*) – intervenção conscienciosa dos atores judiciários no tratamento dos casos ou processos através da utilização de variadas técnicas com o propósito de dispor as tarefas processuais de um modo mais célere, equitativo e menos dispendioso. Esta requer prévia audição e consulta dos restantes juízes.
4. Administrativas e Funcionais (de cariz residual).

Isto posto, vejamos agora de *per se* cada uma dessas competências tal qual se mostram balizadas no artigo 94.º da LOSJ, procurando densificar o seu conteúdo e forma de exercício.

3.2.1. Competências de representação e direção

As competências de representação e direção reconduzem-se a:

- a) Representar e dirigir o tribunal;
- b) Acompanhar a realização dos objetivos fixados para os serviços judiciais do tribunal;
- c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados dos serviços judiciais da comarca;
- d) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- e) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias à comarca pelo Conselho Superior da Magistratura;
- f) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça, a realização de sindicâncias relativamente aos serviços judiciais e à secretaria;
- g) Elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta.

3.2.1.1. A representação do Tribunal

Neste conspecto importa estabelecer um *distinguo* entre a representação no plano interno (*maxime* perante o CSM) e a representação no plano externo (em que o juiz presidente deve ser o “rosto” da comarca).

Desde logo, importa chamar a atenção para a conveniência de realização de um adequado plano comunicacional, cuja criação envolva o contributo de todos os que desenvolvem a sua atividade no Tribunal, criando mecanismos e automatismos que permitam a todos saber como se deve processar a comunicação externa do Tribunal e a sua articulação com os meios de comunicação social.

Neste particular, deve ser o juiz presidente o elo de ligação com as demais organizações judiciárias ou da justiça, funcionando, nesse relacionamento, como o interlocutor do Tribunal. No exercício dessa representação deverá igualmente ser ele a assumir o relacionamento com a academia, com as organizações profissionais (advogados, solicitadores, associações de Municípios e mesmo com os próprios Municípios), cabendo-lhe representar o Tribunal em cerimónias de cariz local e interesse público notório, devendo manter a sua presença enquanto representante institucional, mas tendo como objetivo último uma efetiva ligação do Tribunal à Comunidade onde se insere, dando claros sinais de abertura para o exterior e obter assim o reconhecimento da instituição que representa.

De igual modo, o presidente enquanto anfitrião do Tribunal que representa tem o dever de “abrir” o mesmo ao exterior, recebendo representantes de outros organismos e instituições, quer em visitas de trabalho, de mera cortesia, ou de vertente educacional (v.g. sobre o modo de funcionamento do Tribunal ou de um julgamento), juízes provenientes de outros países e regimes de intercâmbio.

No que especialmente tange ao plano interno, dever-se-á privilegiar a comunicação através de canais de correio eletrónico (como sejam as *mailing lists*), que permitem criar um histórico e a necessária base documental, podendo recorrer-se igualmente à criação de um sítio na internet que possa ser uma ferramenta útil, ao nível da informação e exposição de conteúdos, quer do ponto de vista da comunicação externa, quer interna.

3.2.1.2. A direção do Tribunal

Dentro dessas competências, destacamos, pela sua relevância, o acompanhamento da realização de objetivos, a promoção de realização de reuniões de planeamento e de avaliação, pronúncia sobre sindicâncias e elaboração de relatório da situação dos serviços.

3.2.1.2.1. Acompanhamento da realização de objetivos

Neste âmbito, por mor do disposto na al. b) do n.º 2 do artigo 94.º, o juiz presidente está adstrito ao cumprimento de objetivos que lhe não cabe estabelecer, conforme claramente resulta do artigo 90.º, n.º 1, da LOSJ, mas em relação aos quais tem um dever de proposta, nos termos expressamente vertidos no n.º 1 do artigo 91.º do mesmo diploma.

3.2.1.2.2. Promoção de realização de reuniões de planeamento e de avaliação

No que concerne à promoção de realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados dos serviços judiciais da comarca, o mesmo é um poder/dever instrumental do dever de acompanhamento e promoção de realização dos objetivos de cada Tribunal.

Trata-se de um poder funcional que encerra em si a potencialidade de o juiz presidente adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça, aí se compreendendo a faculdade de incentivar/implementar a celeridade e desmaterialização das comunicações internas na comarca, privilegiando a comunicação eletrónica entre os vários agentes de justiça.

3.2.1.2.3. Pronúncia sobre sindicâncias

Os deveres de pronúncia a que se reportam as alíneas e) e f) do n.º 2 artigo 94.º, não suscitam particulares dificuldades, não deixando, todavia, de ser relevante notar que ao juiz presidente não foi facultada a possibilidade de desencadear qualquer sindicância, mas apenas de se pronunciar sempre que estas sejam ponderadas pelo CSM ou pelo Conselho dos Oficiais de Justiça.

3.2.1.2.4. Elaboração de relatório da situação dos serviços

Quanto ao dever de elaboração de um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta haverá a reter duas notas.

A primeira relacionada com a necessidade de não sobrecarregar os juízes, bem como os serviços das unidades de processos e os escrivães, com pedidos de informação necessários para elaboração do relatório, quando essa informação facilmente se obtém através de consulta da plataforma informática (cfr. artigos 90.º, n.º 3, *in fine*; 140.º e 141.º, n.º 3, todos da LOSJ). Note-se que o juiz presidente se encontra em exclusividade de funções e dispõe de funcionários adstritos ao órgão de gestão pelo que, naturalmente, é ao próprio juiz presidente e aos seus funcionários que cabe retirar do sistema informático os elementos e informações necessários para elaborar o relatório.

A segunda nota relacionada com a conveniência – por evidentes razões de transparência e colaboração – de tal relatório, antes de ser remetido, ser dado a conhecer aos juízes, procuradores e escrivães, a fim de estes poderem apontar eventuais desconformidades por reporte ao seu serviço ou sugerir alterações/correções ao documento.

Registe-se, neste conspecto, que como orientação transversal a toda a atividade do juiz presidente é fundamental que seja sempre assegurado o contraditório relativamente a todos os documentos que produza, em particular no que concerne aos que afetem (direta ou

indiretamente) o serviço de cada um dos juízes, afetem o serviço de cada uma das instâncias ou em que os juízes sejam de alguma forma referenciados. O contraditório tem de ser efetivo, o que significa que há de ser concedido prazo razoável de resposta, e deverá ter lugar, preferencialmente, pelos meios de comunicação eletrônica.

3.2.2. As competências funcionais

Do elenco das competências funcionais legalmente atribuídas ao juiz presidente destacam-se, pela sua relevância prática, as seguintes:

1. Dar posse aos juízes e ao administrador judiciário;
2. Elaborar os mapas de turnos e de férias dos juízes e submetê-los a aprovação do CSM¹³;
3. Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, com exceção daqueles a que se reporta a alínea k) do n.º 1 do artigo 101.º;
4. Nomear juiz substituto, em caso de impedimento do titular ou do substituto designado, de acordo com orientações genéricas do CSM;
5. Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos juízes do tribunal, em articulação com o CSM;
6. Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea l) do n.º 1 do artigo 101.º.

3.2.3. Competências administrativas

No concernente às competências administrativas, cabe ao presidente do Tribunal:

- Elaborar os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades;
- Elaborar os regulamentos internos dos serviços judiciais da comarca, ouvido o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário;
- Participar na conceção e execução das medidas de organização e modernização dos tribunais;
- Planear, no âmbito da magistratura judicial, as necessidades de recursos humanos.

Dentre as mencionadas competências, cumpre sublinhar o especial cuidado que se deve registar na elaboração dos planos anuais e plurianuais, na justa medida em que os mesmos se mostram claramente associados aos objetivos a que se reporta a alínea b) do n.º 2 do artigo 94.º da LOSJ.

¹³ Sendo que no exercício dessa competência funcional haverá que atentar ao Regulamento das Férias e Turnos Judiciais, aprovado na Sessão Plenária do Conselho Superior da Magistratura de 3 de março de 2015.

Já no respeito aos regulamentos internos dos serviços judiciais da comarca, será de registrar a crítica que vem sendo direcionada à forma como se encontra redigida a al. b) do n.º 8 do artigo 94.º, porquanto nela apenas se prevê a audição do magistrado do Ministério Público coordenador e do administrador judiciário, quando, dada a finalidade desses regulamentos, se justificará que sejam igualmente ouvidos sobre o respetivo projeto todos aqueles a quem os ditos regulamentos se dirigem, nomeadamente os juízes. E dizemos isto porquanto se nos afigura determinante garantir que este tipo de regulamentos não atente contra a independência dos juízes e a sua autoridade sobre os processos e aqueles que lhe estão funcionalmente vinculados.

Dentro desta rubrica, resta deixar uma última nota no sentido de reter que as decisões do juiz presidente que revistam natureza de ato administrativo são suscetíveis de ser sindicadas pelos juízes, através de recurso para o CSM (cfr. artigo 98.º da LOSJ), não tendo tal impugnação efeito suspensivo.

3.2.4. Funções de gestão processual

Ao nível das competências de gestão conexas com a atividade processual, a exercer com observância do disposto nos artigos 90.º e 91.º, cabe ao presidente do Tribunal:

- Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições que, nessa matéria, prossegue o CSM, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado;
- Acompanhar e avaliar a atividade do tribunal, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;
- Acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o CSM da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem;
- Promover a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;
- Propor ao CSM a criação e extinção de outros graus de especialização nas unidades de processos, designadamente para as pequenas causas;
- Propor ao CSM a reafetação de juízes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou a afetação de processos, para tramitação e decisão, a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- Propor ao CSM o exercício de funções de juízes em mais de um tribunal ou juízo da mesma comarca, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente;
- Solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso ao quadro complementar de juízes.

Descritas, deste modo, as competências do juiz presidente em matéria de gestão processual, há que ressaltar que é, precisamente, este o domínio onde se vêm registrando as maiores dúvidas/controvérsias na articulação entre as competências gestionárias daquele e a atividade jurisdicional que compete aos juízes que exercem funções na comarca, em particular no que tange à promoção e aplicação pelo juiz presidente de medidas de simplificação e agilização processuais (cfr. artigo 94.º, n.º 4, alínea d)).

Nesta matéria, por mor do disposto, designadamente, no artigo 24.º do RJOFTJ e no artigo 7.º-A do Estatuto dos Magistrados Judiciais (na redação que lhe foi aportada pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto), as relações entre o juiz presidente e os juízes têm de assentar em dois princípios basilares, quais sejam os princípios da cooperação e a colaboração, assentes no respeito mútuo e na dicotomia entre o *case management* e *court management*.

Com efeito, a gestão do processo cabe ao juiz no exercício de funções jurisdicionais. O juiz é o *dominus* do processo. É ao juiz que compete adotar mecanismos de simplificação e agilização processual, conforme decorre do artigo 6.º do Código de Processo Civil.

Ora, quando esteja em causa esse *case management*, o juiz presidente, no exercício das suas competências gestionárias, não pode interferir de forma alguma, limitar ou condicionar as decisões a proferir, quer quanto ao mérito, quer quanto à forma processual mais adequada, quer ainda quanto à tramitação a prosseguir (artigo 91.º, n.º 4, da LOSJ).

Quais são então as medidas de simplificação e gestão processuais que o juiz presidente pode promover?

A resposta a esta questão passa por distinguir a “gestão do processo”, ou seja, a micro gestão da “gestão dos processos”, dita a macro gestão.

É que, 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.

É precisamente no exercício destas tarefas quotidianas de gestão e organização do tribunal que o juiz presidente tem competência para aplicar e promover as medidas de simplificação e agilização processuais, sem se imiscuir na função jurisdicional de cada juiz relativamente aos respetivos processos. Saliente-se que não há qualquer conjugação das competências processuais entre o juiz presidente e o juiz que exerce funções jurisdicionais. Aliás, nem poderia ser de outra forma, uma vez que o juiz presidente não se encontra investido de poder jurisdicional.

De igual modo, no que tange ao exercício das competências gestionárias de acompanhamento e avaliação da atividade do tribunal, bem como do movimento processual do tribunal, importa reter e distinguir que as funções de presidente do Tribunal não se confundem ou

interseccionam com as reservadas aos serviços de inspeção judicial, sendo certo igualmente que inexistem qualquer subordinação hierárquico-funcional entre os juízes e o juiz presidente.

Na verdade, mesmo tendo em conta que terá de existir uma articulação entre as funções de juiz presidente e de inspetor judicial, quando se prevê no regulamento de inspeções que este último seja ouvido pelo primeiro, esta audição deverá ser meramente indicativa e restrita aos aspectos administrativos e funcionais do primeiro, sendo inaceitável que o juiz presidente se pronuncie sobre o mérito do serviço de outro juiz. Neste particular é, aliás, determinante assegurar mecanismos que afastem qualquer possibilidade de condicionamento da atividade inspetiva por parte dos juízes presidentes, sendo consabido que passa por aqui parte do condicionamento da figura do juiz presidente relativamente à atuação dos juízes.

Dentro desta rubrica resta abordar aquelas questões que, na prática, são causadoras de maior atrito entre o juiz presidente e os juízes, quais sejam a competência para emissão de provimentos e ordens de serviço e a tomada de medidas de reafetação de juízes e afetação de processos, pois que a sua incorreta aplicação pode contender com os princípios estruturantes de independência e do juiz natural com expressa consagração da Lei Fundamental.

3.2.4.1. Emissão de provimentos e ordens de serviço

No exercício da sua competência gestora assiste, naturalmente, ao presidente do Tribunal o poder de emitir provimentos ou ordens de serviço dirigidas, nomeadamente, à implementação administrativa de método de trabalho para cada unidade orgânica.

De igual modo, os restantes juízes têm legitimidade para emitir provimentos ou ordens de serviço no exercício do seu poder de direção funcional.

Isso mesmo foi reconhecido pelo plenário do CSM em deliberação tomada em 14 de julho de 2015.

Do exercício dessa atividade gestora, podem surgir pontos de fricção já que, na prática, se pode revelar ténue a fronteira entre o exercício do *court management* de cunho administrativo (a cargo do juiz presidente) e o *case management* (integrado no exercício das funções jurisdicionais do juiz).

Para prevenir eventuais conflitos que possam surgir, sufragamos o entendimento sustentado na referida deliberação, que fazendo uma adequada separação de competência entre o *court management* e o *case management*, erige como valor fundamental na gestão a procura de consensos entre o juiz presidente e os demais juízes da comarca e entre os próprios juízes da comarca, atendendo, também aqui, ao princípio da cooperação que deve existir entre todos os juízes e que presentemente se mostra vertido em letra de forma no artigo 24.º do RJOFTJ e no artigo 7.º-A do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

3.2.4.2. Reafetação de juízes e/ou afetação de processos

Prevê o n.º 6 do artigo 94.º da LOSJ a reafetação de juízes ou a afetação de processos e estatui, por um lado, visarem responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e, por outro, deverem ser fundadas em critérios gerais definidos pelos CSM (através de regulamento administrativo), respeitando sempre os princípios da proporcionalidade, do equilíbrio do serviço e aleatoriedade na distribuição, e, finalmente, não poderem implicar prejuízo sério para a vida pessoal ou familiar do juiz.

Pese embora os diferendos que, numa fase inicial, surgiram em torno da aplicação dessa medida gestonária (que, na essência, poderia contender com princípios com consagração constitucional, *maxime* os princípios da independência do juiz, da sua inamovibilidade e do juiz natural), certo é que com a alteração que o DL n.º 67/2019, de 27 de agosto introduziu ao Estatuto dos Magistrados Judiciais (artigos 29.º, 45.º e 45.º-A) o problema deixou, em grande medida, de se colocar, já que, por via dessa intervenção legislativa, se transpôs para sede estatutária toda a regulação das medidas de reafetação de juízes, afetação de processo e acumulação de funções, fazendo depender qualquer uma delas de:

- i. Promoção ou audição do juiz presidente;
- ii. Concordância do juiz visado.

A referida evolução legislativa veio, assim, confirmar (como, aliás, já era sustentado pela doutrina¹⁴) que a inamovibilidade dos juízes e o princípio do juiz natural – enquanto princípios garantes da independência interna dos juízes e dos tribunais – constituem limites intransponíveis da atividade gestonária dos órgãos com competência para a aplicação das mencionadas medidas.

4. Conclusão

Os tribunais judiciais, como instituições privilegiadas de resolução de conflitos e de tutela de direitos, são instrumentos centrais da democracia.

Dada a essencialidade do papel que desempenham terão de ser capazes de responder às exigências que hodiernamente se colocam ao sistema de justiça como forma de legitimação social e de aprofundamento do Estado de direito.

Daí que, a essa luz, a questão de bem gerir e administrar os tribunais surja atualmente como determinante no cumprimento da missão que constitucionalmente lhes é atribuída de “administrar a justiça em nome do povo”.

¹⁴ Cfr., por todos, JOSÉ IGREJA MATOS/ JOSÉ MOURAZ LOPES/ LUÍS AZEVEDO MENDES/NUNO COELHO, *in Manual de Gestão Judicial*, págs. 213 e seguintes.

Contudo, ao invés do que recorrentemente se diz, no cumprimento desse mandato, do que necessitamos é – como bem enfatiza NUNO GAROUPA¹⁵ – “de um poder judicial com muito mais poder de intervenção, menos formalista e menos funcionalizado (isto é, menos dependente do executivo)”.

Nesse contexto, a liderança do governo do poder judicial, em especial no que tange à administração e gestão, deve caber efetivamente – ao contrário do que sucedia no pretérito – aos juízes comprometidos em termos de *accountability*, mas estribados numa efetiva capacidade interventiva, sem renegar, contudo, a justiça na sua matriz essencial.

A nova organização judiciária tem, quanto a nós, esse potencial de mudança, em especial pela diferença gestonária que pode impulsionar ao sistema de justiça através das competências atribuídas aos novos órgãos de coordenação e gestão dos tribunais, com destaque para a figura do juiz presidente a quem compete o exercício de um verdadeiro *court management*.

No entanto, para o cabal desempenho do seu *múnus* o perfil que se exige do juiz presidente não é (não pode ser) um de um chefe. E muito menos pode ser o de um inspetor, já que as funções de avaliação da atividade jurisdicional devem estar afastadas do presidente, face à especificidade da organização Tribunal, onde se devem distinguir o que são funções jurisdicionais e o que são tarefas de administração e gestão, estas a função secundária da organização e que não pode ferir a independência do juiz no desempenho das primeiras. A sua liderança não pode, pois, ser de natureza impositiva ou autoritária, mas antes abrangente, inclusiva, participativa, imbuída de um espírito de colaboração, cooperação e acima de tudo de diálogo, em particular com os seus pares.

ALGUMA DA BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- AFONSO, Orlando. (2004). *Poder Judicial – independência in dependência*, Almedina.
- AZEVEDO, Belmiro Mendes de. (2007). *O impacto económico da morosidade judicial – reflexos para uma reforma urgente*, in *Novas exigências do Processo Civil*, Coimbra Editora, págs. 265-282.
- COELHO, Nuno (2011). *A Reorganização Judiciária e as Profissões da Justiça*. Julgar, 13, págs. 29-44.
- COELHO, Nuno (2015). *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*. Coleção Direção de Comarcas. Lisboa, Centro de Estudos Judiciários.
- COSTA, Salvador da; LAMEIRAS, Luís. (2017). *Lei da Organização do Sistema Judiciário Anotada e Comentada*. Almedina
- COSTEIRA, Maria José (2015). *O novo modelo de gestão dos tribunais: um ano depois*. Julgar, 27, págs. 55-74.
- CURA, António (2015). *A especialização dos Tribunais Judiciais (ou das suas seções) na Lei da Organização do Sistema Judiciário e no diploma que a regulamenta*. Julgar, 27, págs. 95-115.

¹⁵ In *O Governo da Justiça*, pág. 78.

- FARIA, Rita Lynce de. *A sumarização da justiça cível*, Revista Julgar, n.º 4 (Janeiro/Abril de 2008), págs. 211-227.
- FERREIRA, Cardona. *O direito fundamental à justiça. Um novo paradigma de justiça?*, Revista Julgar, n.º 7 (Janeiro/Abril de 2009), págs. 51-71.
- GAROUPA, Nuno. (2011). *O Governo da Justiça*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- GAROUPA, Nuno; GARCIA, Sofia; e VILAÇA, Guilherme. (2008). *A Justiça em Portugal – Análise quantitativa*, Lisboa, Fundação Luso-Americana.
- GOMES, Conceição (2013). *Democracia, tribunais e a reforma do mapa judiciário: contributos para o debate*. Coimbra Editora: Julgar, 20, págs. 81-93.
- MATOS, José Igreja; LOPES, José Mouraz; MENDES, Luís Azevedo; e COELHO, Nuno. (2015). *Manual de Gestão Judicial*, Almedina.
- MENDES, Luís Azevedo e COELHO, Nuno. (2007). *Construção do novo mapa dos tribunais: enraizamento, efectividade e mudança*. Julgar, 2, págs. 129-157.
- MENDES, Luís Azevedo (2010). *Uma linha de vida: Organização Judiciária e Gestão Processual nos Tribunais Judiciais*. Julgar, 10, págs. 105-122.
- MENDES, Luís Azevedo (2012, abril). *A Gestão dos tribunais- sentido e limites*. VIII Encontro Anual do Conselho Superior de Magistratura, Espinho.
- PEDROSO, João; e CRUZ, Cristina. (2001). *A acção executiva – caracterização, bloqueios e propostas de reforma*, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Centro de Estudos Sociais, FEUC, Coimbra.
- RIBEIRO, I. e SILVA, M.H. (2015). *Gestão Processual*. Julgar, 27, págs. 155-166.
- ROCHA, Paulo (2015). *“Novo” Mapa Judiciário*. Julgar, 27, págs. 193-204.
- SANTOS, Boaventura Sousa e al. (1996). *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*, Centro de Estudos Sociais/Centro de Estudos Judiciários, Porto, Editora Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura Sousa. (2003). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, Porto.
- SANTOS, Boaventura de Sousa e GOMES, Conceição (2007). *Geografia e Democracia para uma nova justiça*. Julgar, 2, págs. 109-128.

5. Os tribunais em tempos de pandemia. A importância do modelo de gestão na resposta aos novos desafios

João Paulo Dias Pereira



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

5. OS TRIBUNAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA. A IMPORTÂNCIA DO MODELO DE GESTÃO NA RESPOSTA AOS NOVOS DESAFIOS¹

João Paulo Dias Pereira*

1. Introdução geral
2. A implementação da Reforma da Organização Judiciária Portuguesa
3. O estado de pandemia e os seus efeitos no funcionamento dos tribunais
4. Desafios e respostas dos tribunais durante o estado de pandemia
 - 4.1. As restrições de direitos e a sua sindicância judicial
 - 4.2. Os constrangimentos ao funcionamento dos tribunais
 - 4.3. A comunicação entre profissionais e utentes da justiça
 - 4.4. A definição de critérios sobre prioridades
5. O papel do juiz presidente na resposta dos tribunais à pandemia
 - 5.1. Redistribuição dos recursos
 - 5.2. A independência dos tribunais
 - 5.3. A adaptação dos edifícios e instalações judiciais
 - 5.4. Outras medidas concretas implementadas
 - 5.5. Conclusão: um papel fundamental na resposta à pandemia
6. Lições para o futuro

“Em geral, a mudança na nossa sociedade é gradual, penso eu. A verdadeira mudança, a mudança duradoura, acontece passo a passo.”

Ruth Bader Ginsburg

Juíza do Supremo Tribunal dos E.U.A. até Setembro de 2020

1. Introdução Geral

O contexto social do funcionamento dos sistemas judiciais tem vindo a sofrer alterações consideráveis nas últimas décadas, obrigando-os a lidar com um volume e complexidade da procura de tutela judicial para os quais não estavam preparados.

Exemplos marcantes dessas alterações podemos encontrar na complexidade e diversidade da criminalidade actual (nomeadamente no tocante aos crimes económico-financeiros e ambientais, ao cibercrime, ao tráfico de pessoas, de drogas e de armas ou aos crimes conexos com o desempenho de cargos públicos, não raras vezes dando origem a “mega processos”), na recrudescente mediatização da justiça, no agravamento das desigualdades sociais e na necessidade de protecção das minorias e da população mais vulnerável.

Começaram, pois, a ser incomportáveis as consequências deste novo paradigma social para o funcionamento da justiça, evidentes em face dos elevados níveis de pendências em termos gerais e de morosidade processual, em particular em processos que obrigavam a decisões mais complexas, inovadoras ou controversas, muitos deles de elevado relevo social, político e mediático, contribuindo para algum descrédito e falta de confiança na justiça.

Daí a necessidade de levar a efeito reformas estruturais nos sistemas de justiça um pouco por todo o mundo, em particular no espaço europeu, onde “... é possível identificar um vasto

¹ Na redacção deste trabalho não foi adoptada a ortografia resultante da aplicação do Acordo Ortográfico.

* Juiz de Direito.

programa de reformas actuante em vários domínios: leis processuais, tornando-as mais flexíveis, recursos humanos e infra-estruturas (com a transferência de mais recursos financeiros para a justiça), acesso ao direito e à justiça, formação de magistrados, desjudicialização e descriminalização de certas condutas e criação de meios alternativos de resolução de litígios. Mais recentemente, salientam-se as reformas gestionárias e de informatização, propondo alterações significativas na governação e gestão do sistema judicial...”.²

Também nos países lusófonos de África, no espaço ibero-americano ou mesmo na República Popular da China várias reformas se encontram em curso.

Os tribunais chineses, por exemplo, vivem uma rápida e gigantesca mudança a todos os níveis, desde a sua estrutura orgânica formal³, passando por um moderníssimo desenvolvimento da sua informatização iniciado em 2018^{4 5} (com recurso à internet para a abertura do judicial à sociedade e para garantir uma maior transparência do trabalho dos tribunais), culminando com a inovadora utilização da inteligência artificial ao serviço do judiciário⁶.

Todas essas reformas têm um denominador comum: visam o aumento da eficiência e eficácia dos sistemas judiciais, mas também da sua qualidade e transparência.

Em Portugal, a reforma da organização judiciária teve o seu início em Abril de 2009 com a entrada em vigor da Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto (LOFTJ – Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais)⁷ e encontrava-se assente na matriz territorial Unidades Territoriais Estatísticas de Portugal III (NUT III), tendo sido aplicada, a título experimental, às três comarcas piloto do Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa-Noroeste.

O alargamento a todo o país (com a criação de um total de 39 comarcas) do modelo criado em 2008 e implementado em Abril do ano seguinte⁸ constituía o desígnio final desta reforma, após a necessária avaliação da experiência, mas foi suspenso através do Decreto-Lei nº 113-A/2011, de 19 de Novembro, até à definição e consensualização de um novo paradigma de organização judiciária.

² Cfr. Conceição Gomes, “Os Atrasos da Justiça”, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2011, págs. 29 e 30.

³ Organizados em quatro níveis (Supremo Tribunal Popular, Tribunais Superiores Provinciais, Tribunais Intermédios e Tribunais de Base), destacando-se ainda a existência de tribunais especiais com competências em certas matérias e tipos de litígio relevantes na sociedade chineses, como é o caso dos tribunais de assuntos marítimos, tribunais de propriedade intelectual, tribunais de assuntos financeiros e os recentíssimos tribunais da internet (vocacionado para dirimir os litígios com a celebração de negócios jurídicos através da internet, de funcionamento também ele através da internet).

⁴ Da autoria da Equipa de Projecto para a Inovação do Estado de Direito, Instituto de Direito, Academia Chinesa de Ciências Sociais.

⁵ Cfr. Annual Report on Informatization of Chinese Courts NO.3 (2019), Social Sciences Academic Press (China).

⁶ Mesmo ao nível da análise da produção de prova, mediante a recolha de expressões faciais que possam indiciar a veracidade ou não do depoimento.

⁷ A respectiva reorganização judiciária veio a ser levada a efeito pelo Decreto-Lei n.º 25/2009, de 26 de Janeiro.

⁸ O Memorando de Entendimento assinado em Maio de 2011 entre o Estado Português, o Banco Central Europeu, o Fundo Monetário Internacional e a Comissão Europeia previa também, na sua versão originária, a concretização desse alargamento, como forma de “...melhorar o funcionamento do sistema judicial, que é essencial para o funcionamento correcto e justo da economia”.

Afastado aquele pressuposto de divisão territorial, foi então criado um novo arquétipo de reorganização do Sistema Judiciário (com a publicação da Lei n.º 63/2013, de 26 de Agosto (LOSJ – Lei de Organização do Sistema de Justiça⁹ e da respectiva regulamentação operada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março)¹⁰, que passou a vigorar a partir de 1 de Setembro de 2014, tendo como objectivos estratégicos essenciais:

- a) o alargamento da base territorial das circunscrições judiciais (agregadas em 23 comarcas), coincidentes, em regra, com as centralidades sociais;
- b) a instalação de jurisdições especializadas a nível nacional; e
- c) a implementação de um novo modelo de gestão das comarcas.

Este último é garantido por uma estrutura centrada nas figuras do Juiz Presidente, do Magistrado do Ministério Público Coordenador e do Administrador Judiciário, aos quais são atribuídas competências próprias, reservando-se algumas matérias para decisão conjunta (rectius, para o Conselho de Gestão), sem prejuízo da audição do Conselho Consultivo e da necessária articulação com os órgãos de gestão central, designadamente os Conselhos Superiores e o Ministério da Justiça.¹¹

As competências deliberativas atribuídas ao conselho de gestão são as previstas no artigo 108.º, n.º 2, da LOSJ, enquanto que o Juiz Presidente, o Magistrado do Ministério Público Coordenador e o Administrador Judiciário (este último sob as orientações genéricas do Juiz Presidente e do Magistrado do Ministério Público Coordenador, consoante os casos) exercem as competências exclusivas estabelecidas nos artigos 94.º, 101.º e 106.º da LOSJ, respectivamente.

Ao juiz presidente do Tribunal, em particular, cabem-lhe competências de representação e direcção, de gestão processual, administrativas e funcionais, que, no entanto, qualquer que seja a interpretação da sua amplitude e concretização prática (a que não será alheia a ambiguidade de conceitos potenciada pela própria norma legal que os prevê¹²), não poderão de forma alguma afectar a independência e limitar o poder decisório do juiz do processo.

Constituindo uma reforma estrutural e em choque com um paradigma organizacional que perdurou durante décadas a fio, a sua implementação não deixou de sofrer resistências e de vivenciar falhas¹³.

⁹ Diploma legal que, entretanto, já sofreu diversas alterações pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro, Lei n.º 94/2017, de 23 de Agosto, Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de Agosto, Lei n.º 23/2018, de 5 de Junho, Decreto-Lei n.º 110/2018, de 10 de Dezembro, Lei n.º 19/2019, de 19 de Fevereiro, Lei n.º 27/2019, de 28 de Março, Lei n.º 55/2019, de 5 de Agosto e Lei n.º 107/2019, de 9 de Setembro.

¹⁰ Também já alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de Dezembro, pela Lei n.º 19/2019, de 19 de Fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 38/2019, de 18 de Março.

¹¹ Sobre estas competências, cfr. Artur Dionísio Oliveira, “Judgeship and the Guarantees of Executing Justice in Portugal”, apresentação incluída na monografia “Judicial Management Versus Independence of Judiciary”, Wolters Kluwer, 2018, págs. 231 e seguintes.

¹² Analisando as sobreposições e equívocos na delimitação e divisão de competências estabelecida no artigo 94.º da LOSJ, vd. José Igreja Matos, José Mouraz Lopes, Luís Azevedo Mendes e Nuno Coelho, “Manual de Gestão Judicial”, Almedina, págs. 219 e 220.

¹³ Como sucedeu com a indisponibilidade, durante várias semanas, da plataforma informática “Citius” (originada pela migração electrónica de mais de 3,5 milhões e processos), da incompletude da migração física dos processos e

Porém, volvidos seis anos desde a sua implementação, esta reforma do sistema judiciário e, em particular, este novo modelo gestor das comarcas encontra-se já a exercer a sua função em pleno, as relações entre a gestão do tribunal e a actividade jurisdicional são pacíficas e são reconhecidas e evidentes as melhorias verificadas ao nível da transparência da justiça, da eficácia e eficiência e da celeridade na generalidade das jurisdições.

Trata-se, porém, ainda de um modelo jovem e, como tal, susceptível de poder ser posto à prova em situações limite.

No início deste ano, o maior dos desafios à eficácia deste novo modelo de “governo da justiça” eclodiu.

O estado de emergência em matéria de saúde pública decretado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em razão da propagação da doença COVID-19 originou a adopção de medidas excepcionais por parte do poder executivo e do Conselho Superior da Magistratura relativamente ao funcionamento dos tribunais.

Vivemos momentos de crise que não poderão ser ultrapassados em poucos meses e que deixarão sequelas permanentes na vida em sociedade e, naturalmente, no funcionamento dos tribunais à escala global.

É, porém, precisamente nos momentos de crise ou adversidade que é colocada à prova a solidez das estruturas dos sistemas de organização social.

Etimologicamente a palavra “crise” (do grego “*krisis*”) significa apreciar, decidir, julgar, resolver um litígio. E o seu étimo aponta, ainda, para “oportunidade”, ou “ocasião favorável”.

Esta crise pandémica pode ser, assim, a “oportunidade” para testar os novos sistemas de organização judiciária e os modelos de gestão dos tribunais. E este teste, ao contrário do necessário para a detecção do vírus, pretende-se naturalmente que seja positivo.

Em particular no que respeita ao caso português, esta é a “ocasião favorável” para avaliar o papel do juiz presidente no funcionamento do tribunal e a sua intervenção na criação e implementação das necessárias medidas excepcionais específicas para cada Comarca. E, de outro ponto de vista, avaliar o impacto da pandemia na actividade dos tribunais.

Como dizia Agostinho da Silva “Os grandes forjam-se na adversidade”.

Este é, pois, o primeiro grande teste, a adversidade que terá que ser, ao mesmo tempo, a oportunidade para fortalecer as novas organizações judiciárias.

da necessidade de recolocação territorial de juízos e de readaptação das instalações judiciárias, algumas das quais passaram a ter actividade judiciária diminuta, apesar de se tratar de edifícios praticamente novos ou remodelados.

2. A Implementação da Reforma da Organização Judiciária Portuguesa

Após o conturbado início de implementação da reforma, com o *crash* do “Citius” a assumir posição de destaque, os primeiros tempos de vigência do novo modelo de gestão avizinhavam-se difíceis, tendo surgido críticas de vários quadrantes, centradas em distintos planos, desde o aumento dos atrasos e das pendências, ao distanciamento da justiça dos cidadãos, passando pela escassez de funcionários judiciais.

Porém, após o primeiro grande balanço realizado e alheando-nos da questão política sobre os méritos do novo modelo, as melhorias no que concerne à capacidade de resolução dos processos (em particular cíveis e comerciais, mas também aos poucos alargando para a área criminal), começaram a ser evidentes, registando os Tribunais portugueses de 1.ª instância em 2015 o melhor resultado dos 28 Estados-membros da União Europeia¹⁴.

O novo modelo de gestão dos tribunais assente na introdução de critérios como a eficiência e a produtividade começava a dar os seus frutos.

O CSM dava conta disso mesmo, salientando “... as inúmeras medidas de gestão e de melhoria da produtividade aplicadas pelos juízes portugueses e apoiadas pelo Conselho Superior da Magistratura, com especial enfoque nas áreas cível e comercial, aquelas que desde sempre revelaram ter maiores problemas de congestionamento”.¹⁵

Em 2014, não considerando os dados dos tribunais de execução de penas, o número de processos pendentes decresceu cerca de 5,4%. A 31 de dezembro de 2014 o número de processos pendentes nos tribunais judiciais de 1.ª instância era de 1.441.018.

Por seu turno, em 2015 (ainda sem considerar os dados dos tribunais de execução de penas), o número de processos pendentes voltou a decrescer, agora cerca de 9,0% e, no final do ano, o número de processos pendentes nos tribunais judiciais de 1.ª instância registava já uma significativa diminuição para 1.311.138.

Quer em 2014, quer em 2015, o número de processos findos foi superior ao número de processos entrados, com um saldo favorável de 81.812 em 2014 e de 129.880 em 2015.¹⁶

A taxa de resolução processual¹⁷ foi de 104,0% em 2014 e de 121,4% em 2015.

Mais recentemente, em 2019, não considerando novamente os dados dos tribunais de execução de penas, o número de processos pendentes decresceu cerca de 11,1% face ao ano de 2018 (verificando-se um saldo favorável de 94.173 processos). A 31 de dezembro de 2019 o

¹⁴ Ver a informação do Conselho Superior da Magistratura de 3 de Novembro de 2017, in: <https://www.csm.org.pt/2017/11/03/taxa-de-resolucao-nos-tribunais-esta-a-melhorar/>

¹⁵ Cfr. a mesma informação do C.S.M..

¹⁶ Dados recolhidos em https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Destaques/20160429_Resultados%202014%20e%202015_20160428.pdf

¹⁷ A taxa de resolução processual mede a capacidade do sistema num determinado ano para enfrentar a procura verificada no mesmo período.

número de processos pendentes nos tribunais judiciais de 1.ª instância era já de apenas 756.714.

A taxa de resolução processual, por seu turno, foi de 114,4% em 2019, sendo o sétimo ano consecutivo com valor favorável.¹⁸

Estes dados estatísticos são elementos naturalmente relevantes que apontam no sentido da eficácia do sistema de organização implementado.

Porém, concordando com Ana de Azeredo Coelho¹⁹, “Nada pode ser mais prejudicial para uma efectiva gestão do Judiciário do que a redução da gestão à contabilização”.

Para além de preocupações de mera eficiência e eficácia quantitativa, a nova concepção de organização da justiça tem também como ideia base, como não podia deixar de ser, a eficácia da qualidade da justiça.

Como escreveu Henriques Gaspar²⁰, os «conceitos nómadas» eficiência e eficácia, como resultado da sintonia entre produtividade e celeridade processuais, numa lógica empresarial de onde são importados, não são prestáveis para a definição dos princípios e das práticas na administração da justiça, devendo ser considerados apenas como “meios de realizar as missões de justiça”.

E estas missões correspondem à garantia dos direitos e da sua efectividade, em suma, à administração da justiça em nome do povo, através de juízes de direito independentes, inamovíveis e com um regime específico de responsabilidade (artigos 202.º, n.º 1, 203.º, 215.º e 216.º da Constituição da República Portuguesa).

Uma boa organização da justiça terá, assim, que privilegiar também o mérito e garantir a independência do juiz em tudo o que é jurisdicional (não permitindo a instituição, ainda que de forma encoberta, de um modelo de controlo de juízes), embora permita o abandono de uma cultura de trabalho individualista e solitária, substituindo-a gradualmente pela consciência de integração numa organização inclusiva, participada de forma activa por todos os juízes.²¹

Estamos perante os limites estruturais da gestão dos tribunais, caracterizados por um lado pela não invasão do espaço do julgador no momento da decisão jurisdicional e, por outro, pela necessidade da liderança ser partilhada e participada e pela gestão de proximidade que reflita a ponderação das especificidades da governação de cada comarca.

¹⁸ Dados recolhidos em:

https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Destaques/20200430_D67_PrimeirosResultados_1991-2019.pdf

¹⁹ In “Os Objectivos da Justiça. A Justiça como Objectivo”, Revista Julgar n.º 20 – 2013, pág. 60.

²⁰ “A Reorganização Judicial de 2014 (O Tempo, o Modo e as Culturas: Cruzamento de Desafios)”, Revista Julgar n.º 27 – 2015, pág. 23.

²¹ Henriques Gaspar, loc. cit., págs. 30 e 31.

A qualidade da justiça terá, assim, que ser aferida não só através da celeridade, produtividade e desempenho dos juízes, mas também, nomeadamente, da sua independência e imparcialidade (sem condicionalismos internos ou externos), de uma constante aposta na formação contínua, da confiança dos cidadãos no sistema de justiça, da transparência de procedimentos.²² Como prevê a LOSJ nos seus artigos 90.º e 91.º, para a gestão dos tribunais de primeira instância foram sendo fixados objectivos estratégicos²³ e processuais²⁴, estes últimos diversificados e adaptados à realidade de cada tribunal, às suas dificuldades e necessidades, tirando partido do conhecimento concreto de juízes, procuradores e funcionários.

Apesar da diversidade de propostas, é possível encontrar algumas linhas transversais a todas as comarcas, que passam por:

- recuperação de processos mais antigos;
- prioridade na tramitação e decisão de determinadas espécies processuais;
- aproximação ao cidadão;
- melhor informação,
- comunicação e cumprimento de horários;
- articulação com serviços diversos;
- organização do serviço e métodos de trabalho para as secções de processos;
- objectivos dirigidos à actividade do juiz;
- cumprimento de prazos;
- monitorização;
- taxa de resolução; e
- melhorar a comunicação.²⁵

Estes objectivos processuais propostos anualmente reflectem o esforço de juízes, procuradores e funcionários judiciais com vista à melhoria da qualidade do serviço de justiça a prestar, sempre numa óptica de constante aperfeiçoamento e vontade de superação das dificuldades decorrentes, não raras vezes, da escassez de meios materiais e de recursos humanos, em particular nas secretarias judiciais.

A sua diversidade e moldagem à realidade de cada tribunal são, também, o espelho de um dos factores extremamente positivos do sistema de organização judiciária implementado com esta reforma e que muito contribui para a sua eficácia qualitativa: a gestão de proximidade.

²² Cfr. José Igreja Matos, José Mouraz Lopes, Luís Azevedo Mendes e Nuno Coelho, ob. cit., pág. 95 e págs. 123 e seguintes.

²³ Estabelecidos pelo Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da Justiça.

²⁴ Propostos pelo Juiz Presidente e pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, ouvido o Administrador Judiciário e apresentados, respectivamente, ao Conselho Superior da Magistratura e ao Procurador-Geral da República, para homologação.

²⁵ Cfr. “Um Percurso com Objectivo – Os Objectivos Processuais em Ano de Transição”, Ana de Azeredo Coelho e Maria Inês Moura, Revista Julgar, n.º 27 – 2015, págs. 125 e seguintes.

3. O estado de pandemia e os seus efeitos no funcionamento dos tribunais

No final de Janeiro de 2020, a OMS declarou a situação de emergência de saúde pública internacional devido a uma nova doença infecciosa, de rápida expansão, que ficou conhecida como COVID-19 (coronavirus disease of 2019), provocada pelo Coronavírus SARS-CoV-2 (Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus).

"A principal razão para esta declaração (...) é o potencial de o vírus se espalhar a países com sistemas de saúde mais fracos, e que não estão bem preparados para lidar com o coronavírus", afirmou Tedros Ghebreyesus, Director-Geral da OMS.

Na altura, lembre-se que existiam 7.834 casos confirmados de coronavírus, incluindo 7.736 na China – que representavam quase 99% dos casos registados em todo o mundo – e 170 pessoas haviam perdido a vida devido a este vírus, todas na China.

O surto rapidamente se expandiu para outros 18 países da Ásia, bem como pelo Médio Oriente, América do Norte, Oceânia e Europa.

Até que a 11 de Março de 2020, a OMS declarou que a epidemia de Covid-19 tinha atingido o nível de uma pandemia, tendo sido contabilizados então mais de 118 mil casos de infecção em 114 países e 4.291 mortes. Hoje contamos já com mais de 42 milhões de casos a nível mundial e o número de mortos já ultrapassa largamente 1 milhão.

Esta pandemia conduziu, naturalmente, a alterações profundas na nossa vida em sociedade (desde a proibição de contactos físicos, às restrições à mobilidade e ao exercício pleno de certas actividades profissionais) e, por inerência, na organização e funcionamento dos tribunais. Em Portugal, a Orientação n.º 006/2020, emitida pela Direcção-Geral da Saúde (DGS), de 26 de fevereiro²⁶ e a confirmação oficial dos dois primeiros casos em 2 de Março de 2020 determinaram a adopção de medidas excepcionais por parte do Governo e dos Tribunais (emanadas tanto do CSM como dos juízes presidentes de cada uma das comarcas) respeitantes ao funcionamento dos tribunais.

Logo nesse mesmo dia 02-03-2020 foi emitido o Despacho n.º 2836-A/2020, de 02-03-2020²⁷ (pelos Gabinetes das Ministras da Modernização do Estado e da Administração Pública, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde) a ordenar aos empregadores públicos a elaboração de um plano de contingência alinhado com as orientações emanadas pela Direcção-Geral da Saúde, no âmbito da prevenção e controlo de infecção pelo novo Coronavírus (COVID-19).

De todos os planos elaborados na área da justiça realçam-se, a título meramente exemplificativo, os seguintes:

²⁶ <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/orientacao-n-0062020-de-26022020-pdf.aspx>

²⁷ Diário da República n.º 43/2020, 2.º Suplemento, Série II de 2020-03-02.

- plano de contingência para implementação nos tribunais, apresentado pela Direcção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), de 02-03-2020²⁸;
- plano de contingência apresentado pelo Conselho Superior da Magistratura, de 04-03-2020²⁹;
- plano de contingência para o Campus da Justiça de Lisboa, apresentado pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P., de 04-03-2020³⁰;
- plano de contingência interno aprovado pelo Conselho de Gestão da Comarca de Braga, de 09-03-2020³¹.

Com o objectivo de proteger as pessoas que exercem funções nos tribunais e dos respectivos utentes e como medida preventiva para a propagação do COVID-19, foram ainda emitidas orientações por parte da DGAJ em 11-03-2020³².

O Conselho Superior da Magistratura adoptou, também, medidas excepcionais de gestão para os Tribunais Judiciais de 1.ª Instância (Divulgação n.º 69/2020, de 11-03-2020 e aditamento de 12-03-2020 e Divulgação n.º 81/2020, de 20-03-2020)³³.

A realização de actos e diligências processuais e procedimentais foi, igualmente, alvo de medidas excepcionais e temporárias com a publicação, em primeiro lugar, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13-03-2020 e, depois, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março, que no que concerne à actividade dos tribunais também estabeleceu um regime especial quanto a prazos.

Por fim, no âmbito da gestão dos tribunais foi necessário proceder à revisão dos regulamentos de utilização das salas de audiências, por força das limitações decorrentes das regras de segurança exigidas pela situação de pandemia (nomeadamente a limitação do número de pessoas presentes em cada sala e respectivas zonas de espera e, mesmo, a restrição do uso das salas que não permitiam a observância dessas regras).

Com a criação e implementação de todo este conjunto de medidas pretendeu-se assegurar a segurança e saúde de todos quantos trabalham nos tribunais (juízes, magistrados do Ministério Público, funcionários judiciais e outros profissionais administrativos), Advogados, Solicitadores e utentes da justiça, mediante limitações de acesso aos Tribunais com vista a prevenir a propagação e contágio por Covid-19 e, ao mesmo tempo, garantir o seu funcionamento, ainda que de forma condicionada, em função da nova realidade.

²⁸ [https://justica.gov.pt/Portals/0/Plano%20de%20conting%C3%Aancia%20\(COVID%20-%202019\).pdf?ver=2020-03-03-191843-903](https://justica.gov.pt/Portals/0/Plano%20de%20conting%C3%Aancia%20(COVID%20-%202019).pdf?ver=2020-03-03-191843-903)

²⁹ Divulgação n.º 59/2020, in https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2020/03/div_59.pdf

³⁰ https://igfej.justica.gov.pt/Portals/8/05032020_Plano%20Conting%C3%Aancia%20COVID%2019%20Campus%20v1.pdf?ver=2020-03-05-130240-983

³¹ https://comarcas.tribunais.org.pt/comarcas/pdf2/braga/pdf/Plano%20de%20Contig%C3%Aancia%20Interno_Comarca%20de%20Braga.pdf

³² <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ad4450f2-3dcd-40a4-8ea9-9041f308f6b1>

³³ <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2020/03/Divulga%C3%A7%C3%A3o-COVID-19.pdf>
<https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2020/03/Div.-81-2020-Estado-de-Emerg%C3%ancia.pdf>

Numa primeira fase procurou garantir-se a realização dos actos processuais e diligências nas quais estivessem em causa direitos fundamentais ou se destinassem a evitar dano irreparável, sem prejuízo do demais serviço que pudesse ser assegurado remotamente.³⁴

Reduzido ao mínimo possível o contacto presencial e não existindo condições físicas nos edifícios para assegurar o necessário distanciamento social mínimo, privilegiou-se o teletrabalho e a utilização de meios à distância, com destaque para o sistema “Cisco Webex Meetings” de vídeo-contacto entre Tribunais, Advogados, partes processuais e testemunhas.

Posteriormente, declarado cessado o estado de emergência e, de seguida, o termo da situação excepcional, foram adoptadas medidas de desconfinamento nos tribunais, estabelecidas e aprovadas pelo Conselho de Gestão de cada uma das comarcas.³⁵

4. Desafios e respostas dos tribunais durante o estado de pandemia

4.1. As restrições de direitos e a sua sindicância judicial

O estado de pandemia criou desafios consideráveis para o Estado de Direito, em particular para o funcionamento dos tribunais.

Durante uma situação de emergência e perante o recolher e confinamento obrigatórios, apesar de naturais constrangimentos, o funcionamento dos tribunais é essencial e deve ser garantido por todos os Estados a fim de poderem ser cumpridos, de uma forma geral, os princípios mais elementares do Estado de Direito e permitir a sindicância judicial de eventuais excessos nas medidas de emergência.

Durante estados de emergência certos direitos podem ser temporariamente comprimidos, reduzidos ou até suspensos³⁶.

Mas outros há que são absolutamente inderrogáveis mesmos nessas circunstâncias, como por exemplo a proibição da tortura e maus tratos, a proibição da escravidão e servidão, o direito à vida, a não retroactividade da lei penal, o direito a um processo justo e equitativo, a presunção de inocência (artigos 4.2 do PIDCP e 15.2 da CEDH) e, bem assim, os direitos necessários para assegurar a protecção de direitos expressamente não derogáveis, tais como o direito à tutela jurisdicional efectiva.³⁷

³⁴ Cfr. a Divulgação n.º 69/2020 do CSM, de 11-03-2020 (e aditamento de 12-03-2020) já citada.

³⁵ Cfr, a título de exemplo, o Plano de Desconfinamento aprovado pelo Conselho de Gestão da Comarca de Braga, de 20 de Maio de 2020, in: https://comarcas.tribunais.org.pt/comarcas/pdf2/braga/pdf/Plano%20de%20Contig%C3%Aancia%20Interno_Desc%20onfinamento_Comarca%20de%20Braga.pdf

³⁶ Cfr. as derrogações previstas no artigo 4.º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), aprovado em 16 de Dezembro de 1966 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, in <http://ccprcentre.org/ccpr-general-comments> e no artigo 15.º da CEDH (Convenção Europeia dos Direitos do Homem).

³⁷ Além disso, outros direitos foram reconhecidos como não estando sujeitos a derrogação, incluindo o direito a um recurso efectivo, uma vez que é inerente ao exercício de outros direitos não derogáveis (PIDCP, Comité de Direitos Humanos, Comentário Geral 29, parágrafo 14); os princípios fundamentais de um processo justo e equitativo

Esta inderrogabilidade tem por base garantir que o recurso a estados de emergência não possa ser usado para subverter a ordem constitucional democrática, nem possa ser utilizada como pretexto para a violação de direitos humanos e liberdades fundamentais internacionalmente reconhecidos.³⁸

As medidas de emergência derivadas da pandemia que restringem direitos humanos e liberdades fundamentais devem observar os limites impostos pelo direito internacional e respeitar, em especial, os direitos absolutamente inderrogáveis. Essas limitações devem, ainda, reger-se por critérios de necessidade, proporcionalidade e não discriminação.

Além disso, devem ter um limite temporal definido em função do seu objectivo³⁹, ser o menos intrusivas possível para atingir os desígnios de saúde pública declarados e incluir salvaguardas, como cláusulas de caducidade (“sunset clauses”) ou revisão periódica e independente, a fim de garantir o retorno às leis ordinárias assim que a situação de emergência terminar⁴⁰.

Se esses limites não forem escrupulosamente observados pelos Estados, a COVID-19 pode representar uma enorme ameaça ao futuro da democracia, do Estado de Direito e da protecção dos direitos humanos.⁴¹

Como já se salientou, a continuidade do funcionamento dos tribunais é essencial, mesmo em tempos de emergência.

Em especial, para salvaguarda do direito a um processo justo e equitativo (aplicável tanto a processos civis, como criminais), o qual poderá estar particularmente comprometido nestas circunstâncias.⁴²

Um sistema judiciário funcional permite prevenir a privação arbitrária da liberdade.

(Comentário Geral nº 29, parágrafo 16; e Comentário Geral 32, parágrafo 6), que incluem o direito de ser julgado por um tribunal independente e imparcial (Comentário Geral 32, parágrafo 19), a presunção de inocência (Comentário Geral 32, parágrafo 6) e o direito de acesso a um advogado; e o direito das pessoas presas ou detidas de serem presentes a uma autoridade judicial (independente e imparcial) para decidir sem demora sobre a legalidade da detenção e ordenar a libertação se a mesma for considerada ilegal/direito a habeas corpus (Comentário Geral 29, parágrafo 16; e Comentário Geral 35, parágrafo 67).

³⁸ As regras para a redução de direitos em emergências e calamidades resultam dos Princípios de Siracusa sobre a Limitação e Derrogação de Disposições do PIDCP (<https://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5503/h09/undervisningsmateriale/SiracusaPrinciples.pdf>).

³⁹ A nova lei de emergência da Hungria confere ao Governo poderes absolutos, sem limites temporais e sem controlos efectivos – Cfr. José Igreja Matos, <https://eulawlive.com/weekend-edition/weekend-edition-no12/>.

⁴⁰ “Medidas de Emergência e COVID-19: Instruções”, de 27 de Abril de 2020, pág. 3 Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas, in: https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf

⁴¹ Sobre os perigos e ameaças em presença, cfr. o texto da Juíza do TEDH Ana Maria Guerra Martins “O COVID 19 e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos – Democracia, rule of law e protecção dos direitos humanos, in <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/02/o-covid-19-e-a-convencao-europeia-dos-direitos-humanos-democracia-rule-of-law-e-protecao-dos-direitos-humanos/>

⁴² Veja-se Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), “Compromissos da Dimensão Humana e Respostas do Estado à Pandemia Covid- 19”, 2020, Capítulo 1.

Os artigos 9.º do PIDCP e 5.º da CEDH exigem, por exemplo, que o julgamento se realize dentro de um prazo razoável e contêm várias salvaguardas, incluindo a revisão da legalidade da detenção por um tribunal competente.^{43 44}

Decisões elucidativas da eficácia da sindicância judicial de excessos nas medidas adoptadas durante o estado de emergência em Portugal foram, por exemplo, as proferidas pelo Tribunal Judicial da Comarca dos Açores, julgando procedentes providências de habeas corpus interpostas na sequência de decisões de privação da liberdade para isolamento profilático, tomadas pela Autoridade Regional de Saúde. Nas três situações identificadas, o tribunal considerou a privação da liberdade como desproporcional e que os fundamentos utilizados não eram suficientes, à luz da Constituição da República, para legitimarem a restrição de direitos fundamentais, tendo determinado a cessação da medida.⁴⁵

O Tribunal Constitucional foi também já chamado a pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas sobre confinamento obrigatório que serviram de fundamento à decisão da autoridade de saúde.⁴⁶

4.2. Os constrangimentos ao funcionamento dos tribunais

Apesar do carácter essencial da continuidade do funcionamento dos tribunais, a verdade é que alguns tribunais e edifícios foram forçados a encerrar completamente (ainda que temporariamente)⁴⁷. A grande maioria, porém, apenas o fez parcialmente, assegurando o tratamento dos casos "urgentes" ou destinados a evitar dano irreparável.

Juízes, magistrados do Ministério Público e funcionários judiciais passaram a exercer grande parte das suas funções em regime de teletrabalho, concretizando uma mudança supersónica de hábitos de trabalho, por necessidade de adaptação às novas regras de distanciamento social, de confinamento e de minimização dos riscos de contágio.⁴⁸

⁴³ Comité de Direitos Humanos, Comentário Geral No.35, Artigo 9 (Liberdade e Segurança da Pessoa), CCPR / C / GC / 35, 16 de Dezembro de 2014.

⁴⁴ O Artigo 9 (3) do PIDCP estabelece que "qualquer pessoa presa ou detida sob acusação criminal deve ser apresentada imediatamente a um juiz ou outro oficial autorizado por lei a exercer o poder judicial". O Comité de Direitos Humanos [Comité de Direitos Humanos, Comentário Geral n.º 35, Artigo 9 (Liberdade e segurança pessoal), CCPR / C / GC / 35, 16 de dezembro de 2014, seção IV] acrescenta que essa apresentação deve ser presencial.

⁴⁵ Decisões proferidas pelo Tribunal Judicial da Comarca dos Açores, de 16-05-2020, de 27-07-2020 e de 14-08-2020, a primeira das quais no âmbito do Proc. n.º 1076/20.OT8PDL (que pode ser consultada em: <https://comarcas.tribunais.org.pt/comarcas/jurisprudencia.php?com=acores>).

⁴⁶ Acórdão n.º 424/2020, de 31-07-2020, que julgou "...inconstitucionais as normas contidas nos pontos 1 a 4 e 7 da Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2020 e nos pontos 3, alínea e), e 11 da Resolução do Conselho do Governo n.º 123/2020, nos termos das quais se impõe o confinamento obrigatório, por 14 dias, dos passageiros que aterrem na Região Autónoma dos Açores, por violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º, por referência ao artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa" (http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200424.html?fbclid=IwAR2FnVcfoWPYxb9cfFgNKHg2nyCTWR5h-GMPTsSHF1YgM_oSES248ThQTQ).

⁴⁷ O que sucedeu, a título de exemplo, no Supremo Tribunal de Justiça e nos palácios de justiça de Cascais, Maia, Lousada e Felgueiras.

⁴⁸ Sobre os meios alternativos utilizados pelos tribunais em tempos de pandemia, veja-se o artigo de Richard Susskind, 'The Future of Courts', 6(5) Remote Courts, 2020, <https://thepractice.law.harvard.edu/article/the-future-of-courts/>. Do mesmo autor, a propósito das vantagens e desvantagens dos tribunais online e antecipando como a

Algumas diligências judiciais e julgamentos foram e estão a ser realizados, sempre que possível, através da comparência pessoal dos intervenientes e outras vezes com recurso a meios de comunicação à distância⁴⁹, desde que assegurados todos os direitos de defesa, efectiva representação legal, de audiência pública, de igualdade de armas e de exame das provas.⁵⁰

Os edifícios necessitam de estar equipados com os meios e a tecnologia necessários que possibilitem a presença das partes e do público, quer fisicamente na sala onde decorre a audiência, assegurado que seja o distanciamento social exigido, quer por transmissão simultânea para outra sala no mesmo edifício (de modo a contornar as limitações determinadas pela pandemia)⁵¹, ou através de meios de comunicação à distância.

Em algumas jurisdições, os tribunais limitaram o uso de salas de audiências àquelas com janelas, a fim de evitar o uso de ar condicionado em climas quentes. As orientações de uso de ar condicionado estão disponíveis no Centro Europeu para Controle e Prevenção de Doenças e na Organização Mundial da Saúde, que recomenda um "sistema bem mantido e operado" com vista a reduzir o risco de infecção (devendo ser inspecionado regularmente) e aconselha mesmo o não uso dos modos de recirculação de ar.⁵²

Para a realização de determinados julgamentos foi necessário recorrer a outros edifícios, distintos dos palácios de justiça.

Na Alemanha, foram alugados quartos em ginásios e tendas erguidas para acomodar um grande número de intervenientes⁵³, enquanto que em Inglaterra, foi mesmo sugerido o aluguer de espaços comerciais.

Em Portugal, estão a ser utilizadas várias instalações, como por exemplo uma sala da Ordem dos Advogados, pavilhões gimnodesportivos, cine-teatros, auditórios e espaços de centros cívicos locais.

A forma como os indivíduos entram e saem dos tribunais (incluindo verificações de segurança nas entradas) e das salas de audiências e se movem dentro e ao redor dos edifícios foram também tidos em consideração, tal como a frequência, o modo e os tempos de

Inteligência Artificial, o "machine learning" e a realidade virtual provavelmente dominarão os serviços judiciais, vd. ainda "Online Courts and the Future of Justice", Oxford University Press, Novembro de 2019.

⁴⁹ Embora não sejam ignoradas as dificuldades ocorridas em várias diligências, motivadas por má conexão com a internet, falta de equipamento necessário dos demais intervenientes, falta de sofisticação e capacidade dos sistemas nos tribunais para lidar com as elevadas exigências repentinas e mesmo falta ou insuficiente formação sobre o uso desta aplicação.

⁵⁰ Para os presos ou detidos, os Artigos 9 (3) do PIDCP e 5 (3) da CEDH incluem a obrigação explícita de serem apresentados imediatamente a um juiz ou outra autoridade legal competente. Uma audiência pública é exigida pelo Artigo 14 (1) do PIDCP e pelo Artigo 6 da CEDH em certos tipos de procedimentos.

⁵¹ Conforme determinação da Juíza Presidente do Tribunal da Comarca de Lisboa, no julgamento do Proc. n.º 6255/15.9TDLSB, conhecido como Football Leaks, in <https://www.csm.org.pt/2020/09/03/2-o-comunicado-audiencia-de-julgamento-do-processo-football-leaks/>

⁵² <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/q-a-ventilation-and-air-conditioning-and-covid-19>

⁵³ Vide o E-book "Justice and Challenges in Times of Pandemic in Europe", in

<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/636-e-book-justice-and-challenges-in-times-of-pandemic-in-europe>

limpeza/higienização dos edifícios em geral. Por exemplo, é necessária a limpeza durante as audiências, e.g. do microfone utilizado para a gravação dos depoimentos e o banco das testemunhas.

Também uma particular atenção é dada à limitação do número de pessoas nos edifícios para cumprimento das normas de saúde, mas salvaguardando sempre que certas audiências sejam públicas.

Devem ser fornecidos, sempre que possível, espaços e salas confidenciais para que os advogados conferenciem com os seus clientes, bem como salas adequadas para testemunhas, jurados, intérpretes e familiares que permitam o necessário distanciamento entre si.

Além disso, a gestão de detidos dentro das celas existentes nos tribunais requer uma reflexão cuidadosa.

Os tribunais empregaram vários meios para gerir o acesso público aos procedimentos, incluindo, por exemplo, registo prévio ou credenciamento para participação e assentos designados para um número limitado de membros do público ou da imprensa. Outros tribunais têm espaços interditos demarcados em cadeiras, adicionando marcações de piso e sinalização e tendo sistemas de sentido único através dos edifícios.

Em Portugal, em 3 de Junho de 2020, foi adoptado um protocolo de segurança, incluindo um conjunto de medidas como o requisito de 2 metros de distância física, o uso de máscaras faciais, um protocolo de limpeza especial e o uso recomendado de apenas salas de tribunal com janelas e não com ar condicionado, a menos que seja necessário e a circulação de ar seja viável.⁵⁴

4.3. A comunicação entre profissionais e utentes da justiça

Para o sucesso de um sistema judiciário funcional nestas circunstâncias especiais e de excepção é ainda necessário que as medidas adoptadas durante e após a pandemia sejam objecto de discussão, diálogo, coordenação e cooperação em especial com as profissões forenses locais, o que é fundamental para o levantamento de todas as situações a ponderar, para a avaliação dos possíveis efeitos e impactos, bem como para o sucesso das mesmas e a sua aceitação.

Como observou a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ), “Uma maior consulta e coordenação com todos os profissionais da justiça (incluindo advogados, agentes de execução, mediadores e serviços sociais) ajudará a garantir um bom nível de acesso à justiça”⁵⁵. A cooperação com as profissões jurídicas é, pois, fundamental para evitar conflitos

⁵⁴ <https://www.csm.org.pt/2020/05/07/medidas-para-reduzir-o-risco-de-transmissao-do-virus-nos-tribunais/>

⁵⁵ Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ), reunião plenária ad hoc virtual da CEPEJ, Estrasburgo, quarta-feira, 10 de Junho de 2020, CEPEJ (2020),

dentro do sector judiciário em tempos de crise, sendo de natural importância a intervenção e comunicação por parte do juiz presidente do tribunal.

A título de exemplo, veja-se que os advogados na Grécia entraram em greve depois da reabertura de alguns tribunais ter sido anunciada, argumentando que não foram consultados sobre os planos e que as autoridades de saúde não aprovaram a reabertura.

Em Espanha, a 1 de Abril, três das quatro principais associações de juízes enviaram uma carta urgente à Comissão Permanente do Conselho Geral da Magistratura, advertindo que não prestariam os serviços de turno se não dispusessem de meios reais de protecção da saúde.

Por sua vez, em Portugal, perante o anúncio da retoma gradual da normalidade no funcionamento dos tribunais, foram vários os comunicados emanados da Ordem dos Advogados alertando o Ministério da Justiça para a falta de condições de segurança para todos os que se deslocavam aos tribunais⁵⁶.

Também por parte da Associação Sindical dos Juizes Portugueses e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público foram manifestadas contínuas reservas e resistências ao reinício dos julgamentos presenciais, por ausência nos tribunais das condições necessárias para o efeito quanto à limpeza dos espaços, à ausência de barreiras de protecção nas salas de audiência e à falta de janelas ou ar condicionado que permitam a circulação de ar.

São vários os problemas que os tribunais no nosso país vêm enfrentando ao longo da pandemia, mas não os mesmos em todos.⁵⁷

A natureza desses problemas também muda de forma muito rápida. A caracterização do que é ou não considerado urgente vai sofrendo alterações constantes, conforme o país passa por diferentes estágios da pandemia, em particular após o fim do estado de confinamento.

Os critérios para determinar como as questões de saúde e segurança devem ser tratadas, se e em que contextos as audiências remotas devem ocorrer, o que deve ser tratado como urgente ou prioritário e como gerir a acumulação de serviço e os processos parados, precisam ser reavaliados regularmente pelo judiciário e pelos decisores políticos.

Além disso, como os pontos de vista de juízes e advogados podem não ser os mesmos sobre o que deve ser considerado prioritário, defende a CEPEJ⁵⁸ que as medidas e os protocolos adoptados nos tribunais devem ser comunicados a todas as pessoas relevantes, incluindo advogados e as suas opiniões ouvidas.

⁵⁶ Vd. os comunicados do Bastonário da Ordem dos Advogados de 12 de Maio, de 27 de Maio e de 2 de Junho de 2020, in <https://portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/>

⁵⁷ Há uma variação significativa na forma como os diferentes tribunais são obrigados a gerir e compatibilizar o seu funcionamento com a intensidade da pandemia. Da mesma forma, cada uma das jurisdições de primeira instância (cível, criminal, família e menores, trabalho e administrativa), os Tribunais da Relação ou o Supremo Tribunal de Justiça têm enfrentado desafios diferentes para continuar a operar neste período.

⁵⁸ Declaração CEPEJ, “Lições aprendidas e desafios enfrentados pelo judiciário durante e após a pandemia COVID-19”, na sequência da já referida reunião plenária de quarta-feira, 10 de Junho de 2020, in <https://rm.coe.int/declaration-en/16809ea1e2>

Devido à natureza da pandemia e aos ajustes rápidos que ela exige, tem sido fundamental uma comunicação eficaz por parte do Conselho de Gestão e, em particular, do Juiz Presidente com profissionais e utentes da justiça.

4.4. A definição de critérios sobre prioridades

Em Portugal, numa primeira fase, foi o Conselho Superior da Magistratura a definir em termos genéricos que diligências judiciais e que processos continuariam a ser tramitados desde a declaração do estado de pandemia pela OMS em Março de 2020.

Como vimos, foi deliberado que apenas deveriam ser realizados os actos processuais e diligências nos quais estivessem em causa direitos fundamentais, sem prejuízo da possibilidade de realização do demais serviço que pudesse ser assegurado remotamente⁵⁹.

Porém, cada juiz dentro do seu livre arbítrio e de acordo com os seus poderes de gestão do processo teria sempre a decisão final, de acordo com cada caso concreto, desde que salvaguardadas as medidas da Direcção-Geral da Saúde com vista a minorar o risco de propagação da doença.

Uma vez cessados os estados de emergência e de confinamento, os países começaram a emergir do bloqueio e os tribunais iniciaram o desenvolvimento de "estratégias de saída".

Um dos desafios que os sistemas judiciais enfrentaram após o final dos períodos iniciais de bloqueio foi, assim, como reabrir os tribunais fisicamente, pelo menos até certo ponto, e como iniciar audiências presenciais, salvaguardando a saúde de todos os intervenientes.

Na Dinamarca, por exemplo, um 'Plano de Reabertura dos Tribunais' estabeleceu os casos que poderiam prosseguir sem presença física, as diligências que deveriam ser realizadas em casa e os que exigiam atenção especial. Foram, também, clarificados critérios de priorização de casos, de gestão da saúde e da segurança em edifícios judiciais, de como lidar com aqueles que estão infectados ou que apresentam sintomas de COVID-19, que se enquadram em grupos de risco⁶⁰.

Também na Finlândia, em 29 de Maio de 2020, foi publicado um "plano de recuperação" pela Administração dos Tribunais Nacionais, elaborado em cooperação com profissionais de saúde ocupacional⁶¹.

Em Portugal, nos Tribunais de Comarca cada um dos Conselhos de Gestão estabeleceu um Plano de Desconfinamento, em parceria com a reformulação de Regulamentos de Utilização

⁵⁹ Divulgação n.º 69/2020, de 11-03-2020 e aditamento de 12-03-2020 e Divulgação n.º 81/2020, de 20-03-2020 já citadas.

⁶⁰ <https://rm.coe.int/plan-for-reopening-of-the-courts-of-denmark/16809e5a14>

⁶¹ http://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/loader.html.stx?path=/channels/public/www/tuomioistuinvirasto/en/structurere_d_nav/ajankohtaista/2020

das Salas de Audiências, onde foram incluídas medidas de organização das actividades judiciais (distribuição de salas e limitação da sua capacidade, com vista a garantir o distanciamento social necessário), redução de tráfego de visitantes nos tribunais e de assistência aos julgamentos e demais medidas que devem ser adoptadas durante a pandemia, com vista a que cada juiz pudesse avaliar da possibilidade de realização de audiências presenciais ou através de meios de comunicação à distância.

Estas medidas foram forçosamente distintas para os diferentes tribunais, os quais enfrentaram desafios também eles diferentes, dependendo da dimensão dos respectivos edifícios e das salas de audiência, bem como até da sua localização geográfica e da caracterização demográfica da zona do país. Por exemplo, tribunais maiores podem ter mais salas disponíveis e maiores, permitindo “distanciamento social”, mas as zonas geográficas mais populosas poderão tornar exíguas instalações que à partida pareciam suficientes.

O desconfinamento da actividade dos tribunais portugueses foi, também, objecto de definição na Lei n.º 16/2020, de 29 de Maio⁶².

Neste diploma legal foram estabelecidas regras distintas consoante as audiências de discussão e julgamento e outras diligências importassem inquirição de testemunhas (que passaram a realizar-se presencialmente, desde que com a observância do limite máximo de pessoas e demais regras de segurança, de higiene e sanitárias definidas pela Direção-Geral da Saúde) ou requeressem apenas a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais (levadas a efeito através de meios de comunicação à distância adequados ou presencialmente, quando não pudessem ser feitas à distância, desde que com a observância das mesmas regras).

5. O papel do juiz presidente na resposta dos tribunais à pandemia

5.1. Redistribuição dos recursos

Menos de 6 anos após a entrada em vigor da maior das reformas que a justiça portuguesa já experimentou, o país viu-se mergulhado numa situação de emergência de saúde pública à escala global, que alterou a estabilidade da nova organização dos tribunais, que começava a ser já uma realidade.

Esta nova ordem obrigou a uma mudança nas rotinas do funcionamento do judiciário, desde o mais simples pormenor (como a constante lavagem das mãos à chegada ao edifício) até aos actos mais relevantes da administração da justiça (como a realização de julgamentos, condicionada pelas limitações de utilização das salas de audiências disponíveis).

A gestão do tribunal baseia-se, essencialmente, no fluxo regular ou esperado de processos e na capacidade do pessoal e das infra-estruturas.

⁶² Que procedeu à 4.ª alteração da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março, à 1.ª alteração da Lei n.º 9/2020, de 10 de Abril e à 12.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de Março.

A crise da COVID-19 interferiu com todas estas premissas, havendo por isso necessidade de uma intervenção cuidadosa e pontual da gestão na redistribuição dos recursos existentes e na procura de outros.

Se por um lado menos julgamentos foram realizados em pleno estado de emergência (quase só em processos de natureza urgente), também um menor número de processos deu entrada em juízo, quer pelo confinamento a que estiveram sujeitos muitos advogados, quer pela quase paralisação dos serviços do Ministério Público nesse período. A suspensão dos prazos processuais também contribuiu, naturalmente, para aliviar a pressão sobre os tribunais.

No entanto, novos tipos de crimes e de litígios cíveis surgiram e surgirão em consequência da pandemia, prevendo-se também um aumento considerável de processos de determinadas matérias, com especial enfoque nas jurisdições do comércio (v.g. as insolvências), laboral (v.g. despedimentos ilícitos e por extinção de postos de trabalho), criminal e cível.

Quanto a juízes, magistrados do Ministério Público e funcionários judiciais verifica-se um decréscimo da sua presença física em tribunal, consequência das necessidades de distanciamento social e da implementação de medidas de redução do risco de contágio, sendo privilegiado o recurso a soluções de tecnologia de informação (TI) e a meios de comunicação à distância.

Em face disso, os Juízes Presidentes de cada tribunal propuseram ao CSM as necessárias medidas de reafecção de juízes (cfr. artigo 94.º, n.º 4, als. f), g) e h), da LOSJ) e de redistribuição de processos, dentro dos limites de garantia e legalidade consagrados neste domínio (artigos 149.º, al. n), do EMJ e 155.º, al. h), da LOSJ), a fim de adaptar a capacidade de pessoal aos novos fluxos processuais.

Por fim, as infra-estruturas também se tornaram mais escassas, a sua utilização mais reduzida e a capacidade limitada, o que se repercute no número de julgamentos realizados. Outras instalações tiveram que ser procuradas, como veremos.

5.2. A independência dos tribunais

A redistribuição dos recursos e a readaptação da capacidade do pessoal não pode, no entanto, pôr em risco a independência judicial (pela qual, aliás, o Juiz Presidente deve zelar⁶³), nem os princípios que a garantem, em particular a inamovibilidade e o juiz natural.

Durante e após uma emergência como a pandemia de COVID-19, as mudanças nos tipos e números de casos, bem como o decréscimo da presença física em tribunal de magistrados, exigem a adopção de medidas de gestão adequadas, que podem passar pela reafecção de juízes e a afectação de processos.

⁶³ A garantia da independência interna dos tribunais e dos juízes é que impõe que a presidência do tribunal seja atribuída necessariamente a um juiz (cfr. “Manual de Gestão Judicial”, pág. 188 e o Parecer (Opinion) n.º 19 (2016) do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus, parágrafos 6, 7 e 13, entre outros).

Estas medidas, porém, devem ser aleatórias ou organizadas com base em critérios pré-determinados, abstractos, transparentes e objectivos, por forma a obstar à escolha de um determinado juiz para um determinado processo.

A este respeito, a Rede Europeia de Conselhos de Justiça (RECJ) estabeleceu nas suas Normas Judiciais Mínimas para a Atribuição de Processos que o método de atribuição deve ser disponibilizado ao público, com base em princípios objectivos e estabelecido na legislação, regras ou práticas.⁶⁴

A garantia da observância daqueles princípios está precisamente na pré-determinação, objectividade e legalidade dos mecanismos de racionalização e flexibilização dos recursos humanos, cujos critérios não podem ser derogados, nem mesmo sob o pretexto da maior eficiência da gestão e do sistema, sob pena de violação do núcleo essencial do princípio do juiz natural⁶⁵ e da inamovibilidade.

As medidas de gestão do quadro de juízes e de distribuição de processos são da competência do CSM, mas a sua iniciativa cabe aos juízes presidentes.

No primeiro grupo inserem-se as medidas de reafecção de juízes a outro juízo da mesma comarca e o exercício de funções de juízes em mais do que um juízo da mesma comarca – acumulação – (artigo 94.º, n.º 4, als. f) e g), da LOSJ). Mas também as medidas de colocação de juízes titulares afectos à recuperação de pendências e de juízes do quadro complementar.

No segundo grupo inserem-se as medidas de afectação de processos, para tramitação e decisão, a outro juiz que não o seu titular (artigo 94.º, n.º 4, al. f), da LOSJ), mas também as medidas de alteração, redução ou suspensão da distribuição de processos (artigos 149.º, al. n), EMJ, e 155.º, al. h), LOSJ).

Estes critérios pré-estabelecidos na lei têm que ser respeitados, não podendo ser ultrapassados mesmo durante o estado de pandemia, pois só assim se garante que as necessárias medidas de gestão observam os princípios do juiz natural e da inamovibilidade dos juízes e, em último reduto, a independência dos juízes.

5.3. A adaptação dos edifícios e instalações judiciárias

As restrições à mobilidade (de todos os que trabalham nos tribunais, advogados, solicitadores e utentes) e o distanciamento social necessários ao controlo da propagação da doença e à garantia do funcionamento dos tribunais em condições de saúde e segurança constituem reptos importantíssimos com que se deparou e depara cada Conselho de Gestão das Comarcas e, em particular, os respectivos Juízes Presidentes, já que são constantes as necessidades de aplicação de novas medidas e de adaptação das que foram sendo aplicadas.

⁶⁴ European Network of Councils for the Judiciary, Minimum Judicial Standards IV, Allocation of Cases, <https://www.encj.eu/node/253>

⁶⁵ Miguel Nogueira de Brito, O Princípio do Juiz Natural e a Nova Organização Judiciária”, in Julgar, n.º 20, pág. 37.

Os efeitos da doença COVID-19 vão, infelizmente, perdurar, prevendo-se que continuem a impor, ainda por um longo período, a aplicação nos tribunais de medidas tendentes à redução do risco de transmissão do vírus SARS-CoV-2.

O novo modelo de gestão em vigor, porque centrado em preocupações de proximidade, permitiu tirar partido do conhecimento concreto que cada Juiz Presidente tem dos Tribunais e dos edifícios onde se encontram instalados, para assim rapidamente aplicar e adaptar as medidas necessárias a cada realidade específica, moldando-as de acordo com aquilo que a respectiva diversidade exige.

Não pode deixar, pois, de se afirmar que o sistema de organização judiciária emergente desta reforma foi fundamental para a celeridade da implementação das medidas de confinamento, mas essencialmente para o seu acerto e adequação a cada realidade concreta.

Na verdade, ainda antes da declaração do estado de pandemia pela OMS, já os Conselhos de Gestão das Comarcas tinham aprovado e implementado Planos de Contingência Internos, contendo recomendações básicas de higiene e distanciamento com vista a evitar o contágio, a identificação concreta dos efeitos que a infecção de trabalhadores poderia causar no funcionamento do Tribunal, a preparação de medidas para fazer face a um possível contágio, envolvendo magistrados ou funcionários, bem como procedimentos específicos para casos suspeitos.

Aos poucos, os tribunais foram procurando alargar a sua actividade diária, tendo para o efeito sido estabelecidos e aprovados pelo Conselho de Gestão de cada uma das comarcas Planos de Desconfinamento abrangendo três grandes áreas:

1. As instalações (visando a adaptação dos espaços disponíveis, a sua higienização, a definição dos circuitos de circulação, etc.);
2. Os profissionais e demais utentes (visando as regras de conduta a adoptar no interior dos edifícios, a utilização de equipamentos de protecção individual, etc.); e
3. A organização do serviço (visando a definição das salas de audiência/diligências que respeitam as regras de segurança, a definição do número máximo de pessoas a convocar para cada uma dessas salas e por cada fracção do dia, o controlo do número e restrição de circulação de pessoas presentes em cada área do edifício, as informações a inserir nas notificações, etc.).

Estas medidas não foram, naturalmente, iguais em todas as comarcas, nem foram aplicadas nos mesmos moldes a todas as instalações existentes em cada uma delas, pois houve necessidade de as avaliar e ajustar à realidade de cada tribunal e edifício.

Para uma rigorosa avaliação prévia das medidas a adoptar e para o sucesso da sua aplicação foi, por isso, fundamental o conhecimento de proximidade que o Conselho de Gestão da Comarca e, em particular, o Juiz Presidente do Tribunal, tem da realidade, das exigências e das necessidades de cada uma das comarcas e edifícios, por forma a ajustá-las e melhor aquilatar eventuais carências e falhas a colmatar.

Coerentemente, foi ainda necessária a intervenção do Juiz Presidente na reformulação dos Regulamentos de Utilização das Salas de Audiências existentes em cada um dos edifícios da respectiva comarca, fixando o limite da capacidade no seu interior e nas respectivas zonas de espera, por forma a garantir o distanciamento de segurança necessário e determinando mesmo a interdição do uso de outras (por exiguidade de área, ou falta de ventilação).

Ainda no âmbito da organização das instalações, as limitações impostas pela pandemia exigem do Juiz Presidente a procura na área da comarca (que conhece bem no terreno, o que naturalmente potencia o sucesso do desiderato) de locais alternativos para audiências cuja realização se tornou impossível nos edifícios existentes, devido fundamentalmente ao elevado número de intervenientes processuais.

A título de exemplo e como já foi salientado, após acordos institucionais realizados por acção dos respectivos Juizes Presidentes, foram ou estão a ser utilizadas instalações diversas, como por exemplo uma sala do Conselho Regional de Lisboa da Ordem dos Advogados, em Braga um pavilhão gimnodesportivo e um centro cívico local, em Vila Nova de Gaia o auditório municipal, em Paços de Ferreira um pavilhão anexo ao estabelecimento prisional e em Coimbra o auditório da Faculdade de Direito.

Noutras situações, como é o caso do Tribunal do Funchal, o Juiz Presidente optou pela disponibilização de espaços distintos para a permanência de magistrados, advogados e arguidos, que foram distribuídos por oito locais diversos, a maioria dos quais a acompanhar a audiência através de teleconferência.

5.4. Outras medidas concretas implementadas

Ainda com relevo para a actividade judicial, foram estabelecidas pela Lei n.º 9/2020, de 10 de Abril, excepcionalmente, no âmbito da emergência de saúde pública, “medidas de graça e flexibilização da execução de penas de prisão e revisão obrigatória das prisões preventivas”, envolvendo: um perdão parcial de penas de prisão; um regime especial de indulto das penas; um regime extraordinário de licença de saída administrativa de reclusos condenados; e a antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional.

Também aqui o papel do Juiz Presidente foi fundamental.

Com efeito, de forma célere foram definidos os serviços que deveriam assegurar o funcionamento e a tramitação dos processos (uma vez que haveria necessidade de operar no período de férias judiciais, em especial no Domingo de Páscoa), por forma a possibilitar a imediata execução da determinação legal.

A comunicação, quer ao nível institucional, quer com o público em geral, é outro dos factores relevantíssimos da preponderância do Juiz Presidente na linha da frente da gestão dos

Tribunais em tempos de pandemia, importante para uma melhor compreensão de decisões judiciais proferidas neste período e de medidas de saúde adoptadas.

A título de exemplo foram emitidos comunicados de imprensa respeitantes a decisões proferidas em pleno estado de emergência, procurando sensibilizar a opinião pública para comportamentos inadequados potenciadores da disseminação do vírus, como também para medidas de emergência desproporcionadas, como aconteceu com o deferimento de *habeas corpus* no Tribunal Judicial da Comarca dos Açores, já anteriormente referenciados.

Institucionalmente, é relevante a necessidade de cooperação dialogante entre o Juiz Presidente e as delegações comarcãs da Ordem dos Advogados e agentes da sociedade civil com vista à sensibilização para o cumprimento dos planos de contingência e para a observância das medidas de saúde, bem como, por exemplo, a articulação com as autoridades policiais, os gabinetes médico-legais locais, a direcção regional de reinserção social, os estabelecimentos prisionais, os Presidentes de Câmara e os das Juntas de Freguesia.

Neste aspecto, assume especial relevo a colaboração com as autoridades locais de saúde pública (as ACES e os respectivos Delegados de Saúde), tanto na definição dos planos de desconfinamento e outras medidas, como na gestão quotidiana das situações, em especial os casos de infecção de Oficiais de Justiça ou Magistrados).

Para o sucesso de tais medidas é, pois, imprescindível que todos sejam envolvidos, em especial os profissionais forenses, para uma maior e mais consensual aceitação e cumprimento das mesmas.

5.5. Conclusão: um papel fundamental na resposta à pandemia

Tratando-se de uma calamidade que afecta gravemente a saúde pública, em primeiro lugar, mas também a economia e a nossa vida em sociedade, a eclosão desta pandemia permitiu, no entanto, consciencializar toda a gente para as enormes virtualidades e vantagens desta reforma do sistema de justiça.

O papel do Juiz Presidente, no exercício das competências que lhe foram atribuídas, tomando em ombros todas as diligências urgentes já mencionadas de cariz administrativo e gestor, permite que o juiz do processo fique mais liberto apenas para julgar, com independência e serenidade, sem se preocupar com a gestão dos espaços, a implementação de meios de saúde e segurança para os intervenientes processuais e utentes dos tribunais, ou a procura de instalações alternativas para realizar os seus julgamentos, permitindo o funcionamento da justiça com a menor perturbação possível.

Garante, também, uma maior prontidão da resposta e adopção das medidas necessárias para assegurar o funcionamento, ainda que parcial e de forma condicionada, de cada um dos tribunais em condições de segurança, bem como a implementação de medidas específicas e adequadas para cada tribunal e edifício judicial.

Através das suas competências comunicativas e agregadoras, possibilita um melhor diálogo e cooperação entre todos aqueles que trabalham nos tribunais (juízes, magistrados do Ministério Público, oficiais de justiça e pessoal administrativo), com as delegações regionais das ordens profissionais e com os órgãos de polícia criminal locais, coordenando estratégias e procedimentos.

Ainda, por se tratar do interlocutor ideal com os organismos governamentais locais (v.g. as direcções regionais da saúde) e com os intervenientes acidentais na actividade dos tribunais (como é o caso dos gabinetes médico-legais, os estabelecimentos prisionais, os centros distritais de segurança social ou as delegações regionais de reinserção social).

Em conclusão, podemos afirmar que o sistema de organização judiciária vigente, em particular o modelo de gestão dos tribunais em prática, presidido pelo Juiz Presidente, foi e é fundamental para a adaptação e resposta dos tribunais à pandemia.

Sem o mesmo não teria sido possível assegurar com a mesma eficiência e prontidão o funcionamento dos Tribunais e, por inerência, do sistema democrático na sua plenitude.

6. Lições para o Futuro

Como vimos, os tribunais não funcionaram em pleno durante o estado de emergência, tendo havido lugar ao encerramento temporário de alguns edifícios, à suspensão da tramitação dos processos, ao adiamento de audiências e à mudança para uma forma remota de trabalhar.

Mesmo no actual estado de calamidade (e no de contingência que o antecedeu), ainda não é possível o restabelecimento completo do funcionamento dos tribunais nos mesmos moldes pré-pandemia, existindo ainda várias limitações humanas e materiais, não sendo possível prever quando e se tal irá ocorrer.

Verifica-se uma natural acumulação de casos pendentes e um acrescido atraso na tramitação processual, com evidentes repercussões ao nível da expectativa temporal da conclusão dos processos.

As consequências da pandemia irão, por isso, reflectir-se durante um longo período de tempo, mesmo após a cessação deste estado de excepção.

A pandemia COVID-19 tem, também, impacto sobre os tipos e números de casos que chegam aos tribunais. Surgiram novas espécies de litígios, incluindo desafios (constitucionais) à legislação de emergência.

No direito penal, embora alguns tipos de crimes tenham diminuído durante a pandemia (por exemplo, furtos e roubos), houve um aumento em outros (por exemplo, crimes cibernéticos, burla, crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, violência doméstica, crimes de

ódio, fraude, corrupção⁶⁶). Foram aplicadas sanções por violação de medidas de emergência, nomeadamente ordens de confinamento obrigatório ou de quarentena.

À medida que o impacto económico da pandemia vai atingindo as empresas, prevê-se o aumento significativo de processos de insolvência e questões laborais envolvendo despedimentos, bem como incumprimentos contratuais por parte de particulares e empresas.

A contaminação com o vírus poderá, também, dar origem a litígios sobre a responsabilidade de empresas privadas ou autoridades estatais no fornecimento de meios adequados de desinfecção e até sobre os meios de proporcionar a educação à distância.

Poderá, igualmente, haver lugar a um recrudescimento de casos respeitantes à privacidade e protecção de dados, em razão do aumento de teletrabalho e da divulgação indevida de dados pessoais de rastreio de pessoas infectadas com COVID-19.

Mostra-se necessário agora um trabalho de constante recolha e avaliação dos dados estatísticos da actividade dos tribunais, tanto para melhorar a resposta aos desafios relacionados com a pandemia ainda presente, como também para retirar lições para o futuro e assim aprender de forma mais eficaz a lidar com este problema caso nos deparemos novamente com uma emergência deste tipo.

Como observou a CEPEJ, "o bom funcionamento dos sistemas de gestão de processos e dos mecanismos de recolha de dados estatísticos relativos ao funcionamento dos tribunais é especialmente relevante durante uma crise de saúde".⁶⁷

Esta Comissão anuncia, mesmo, na declaração já citada que "Esta crise de saúde pode repetir-se. Os sistemas judiciais devem estar preparados, principalmente quando se trata de soluções eficazes para garantir a continuidade do trabalho judicial e o acesso à justiça, respeitando os direitos individuais".

Os dados recolhidos devem incluir, entre outros aspectos:

- quais as audiências adiadas, realizadas em tribunais ou realizadas à distância;
- o número de novas infracções e as sanções correspondentes aplicadas;
- se certos grupos são afectados de forma desproporcional;
- em que medida os indivíduos foram legalmente representados em diferentes tipos de procedimentos e que impacto isso teve no resultado;
- se foi pedido apoio judiciário e em que condições foi concedido, etc.

Como em muitas outras profissões, a pandemia de COVID-19 gerou uma série de desafios únicos para o judiciário.

⁶⁶ Por exemplo, actos fraudulentos de venda de desinfectantes para as mãos ou equipamentos de protecção inexistentes ou ineficazes foram frequentes durante o auge da pandemia, ou casos de corrupção no contexto de aquisição pública de equipamentos médicos.

⁶⁷ Cfr. a já mencionada reunião plenária ad hoc da CEPEJ, de 10 de Junho de 2020.

Todos estamos a passar por uma grande aprendizagem num curto período de tempo, incluindo quanto ao uso de novas tecnologias, mas também em termos de capacidade de conhecimento e aplicação das leis e de princípios de direito internacional adequados a esta situação de excepção.

Consequentemente, conclui a CEPEJ na mesma reunião que são cada vez mais prementes as necessidades de formação de juízes, funcionários judiciais e também de procuradores, advogados e outros.

Numa altura em que as normas de direito internacional e os princípios inerentes à garantia de um processo justo e equitativo são fundamentais, torna-se ainda mais crucial que os juízes estejam familiarizados com a forma de aplicar o direito internacional relevante, em particular os conceitos de necessidade e proporcionalidade, aos casos que lhes são apresentados, inclusive para sanções por violação de medidas de emergência.

As leis nacionais pré-existentes e as novas leis adoptadas durante o curso da pandemia podem levantar questões adicionais para as quais os juízes necessitem de formação específica.

Como a Declaração da CEPEJ apontou, “Formação específica sobre os novos tipos de casos decorrentes da pandemia COVID-19 também deve ser facultada para profissionais de justiça” e “[n]ovos currículos devem ser desenvolvidos para apoiar os profissionais de justiça durante e após uma crise de saúde”.⁶⁸

O mesmo poderá suceder no tocante ao uso de plataformas electrónicas, de ferramentas de segurança de dados e salvaguardas de privacidade.

A justiça digital, por força das medidas de isolamento ditadas para prevenir a propagação do COVID-19, conheceu assim uma exponencial aceleração, prevendo-se que, num cenário de retorno à normalidade, muitos dos procedimentos de trabalho remoto se irão seguramente manter.⁶⁹

Mas para tanto, há que assegurar, por um lado, que estes meios salvaguardem os direitos constitucionais de acesso à justiça e de defesa dos arguidos⁷⁰ e, por outro, uma adequada formação, pois os mesmos exigem constante aperfeiçoamento.

Algumas iniciativas de formação podem ser realizadas online ou de forma híbrida. Para a região europeia, a Rede Europeia de Formação Judiciária (REFJ) e, em Portugal, o Centro de Estudos Judiciários (CEJ) podem desempenhar (e têm já vindo a fazê-lo) um papel fulcral nas iniciativas de formação.

⁶⁸ Declaração da CEPEJ, Princípio 6.

⁶⁹ Neste sentido, cfr. José Igreja Matos em “A justiça digital – uma perspectiva dos juízes”, in “O Contencioso da União Europeia e a cobrança transfronteiriça de créditos: compreendendo as soluções digitais à luz do paradigma da Justiça electrónica europeia (e-Justice)”, Edição Pensamento Sábio – Associação para o conhecimento e inovação Universidade do Minho, Escola de Direito, Julho de 2020, págs. 127 e seguintes.

⁷⁰ A este propósito, veja-se a jurisprudência do TEDH citada por no mesmo trabalho por José Igreja Matos.

Por fim, devem ser estudadas e desenvolvidas verdadeiras estratégias de saída da pandemia, adaptáveis ao longo do tempo, com vista a recuperar pendências, em harmonia entre o CSM, os Juizes Presidentes e os juizes em particular (nomeadamente através das associações profissionais), por forma a esbater o mais depressa possível os efeitos da pandemia sobre a eficiência e eficácia do sistema judiciário, salvaguardando sempre o direito a um processo justo e equitativo, as garantias de defesa e de igualdade de armas e, em última instância, a independência dos tribunais.

Bibliografia e Documentação:

- Brito, Miguel Nogueira de, “O Princípio do Juiz Natural e a Nova Organização Judiciária”, in *Julgar*, n.º 20, p. 37.
- Coelho, Ana de Azeredo, “Os Objectivos da Justiça. A Justiça como Objectivo”, *Revista Julgar* n.º 20 – 2013, p. 60.
- Coelho, Ana de Azeredo; e Moura, Maria Inês, “Um Percurso com Objectivo – Os Objectivos Processuais em Ano de Transição”, *Revista Julgar*, n.º 27 – 2015, pp. 125 e seguintes.
- Gaspar, Henriques, “A Reorganização Judicial de 2014 (O Tempo, o Modo e as Culturas: Cruzamento de Desafios)”, *Revista Julgar* n.º 27 – 2015, p. 23.
- Gomes, Conceição, “Os Atrasos da Justiça”, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2011, pp. 29 e 30.
- Martins, Ana Maria Guerra “O COVID 19 e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos – Democracia, *rule of law* e protecção dos direitos humanos”, in <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/02/o-covid-19-e-a-convencao-europeia-dos-direitos-humanos-de-mocracia-rule-of-law-e-protecao-dos-direitos-humanos/>
- Matos, José Igreja; Lopes, José Mouraz; Mendes, Luís Azevedo; e Coelho, Nuno, “Manual de Gestão Judicial”, Almedina, p. 95.
- Matos, José Igreja, “Being a Judge in Times of Pandemic”, *EU Law Live*, 3 de Abril de 2020, in <https://eulawlive.com/weekend-edition/weekend-edition-no12/>
- Matos, José Igreja, “A justiça digital – uma perspectiva dos juizes”, in “O Contencioso da União Europeia e a cobrança transfronteiriça de créditos: compreendendo as soluções digitais à luz do paradigma da Justiça electrónica europeia (e-Justice)”, Edição Pensamento Sábio – Associação para o conhecimento e inovação Universidade do Minho, Escola de Direito, Julho de 2020, pp. 127 e seguintes, in http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/65807/3/Ebook_Contencioso%20da%20Uniao%20Europeia_eUjust.pdf
- Oliveira, Artur Dionísio, “Judgeship and the Guarantees of Executing Justice in Portugal”, apresentação incluída na monografia “Judicial Management Versus Independence of Judiciary”, Wolters Kluwer, 2018.
- Susskind, Richard, “The Future of Courts”, 6(5) *Remote Courts*, 2020, <https://thepractice.law.harvard.edu/article/the-future-of-courts/>
- Susskind, Richard, “Online Courts and the Future of Justice”, Oxford University Press, Novembro de 2019.

- “Annual Report on Informatization of Chinese Courts”, NO.3 (2019), Social Sciences Academic Press (China).
- “Medidas de Emergência e COVID-19: Instruções”, de 27 de Abril de 2020, p. 3 Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas, in https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf
- “Compromissos da Dimensão Humana e Respostas do Estado à Pandemia Covid-19”, 2020, Capítulo 1, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE).
- "Justice and Challenges in Times of Pandemic in Europe", E-book in <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/636-e-book-justice-and-challenges-in-times-of-pandemic-in-europe>
- European Network of Councils for the Judiciary, Minimum Judicial Standards IV. Allocation of Cases, <https://www.encj.eu/node/253>
- Declaração CEPEJ, “Lições aprendidas e desafios enfrentados pelo judiciário durante e após a pandemia COVID-19”, Reunião plenária ad hoc virtual da CEPEJ, quarta-feira, 10 de junho de 2020, CEPEJ (2020) 8rev., in <https://rm.coe.int/declaration-en/16809ea1e2>

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

6. O modelo gestor dos tribunais de 1.ª instância sob o prisma da liderança. Algumas (necessariamente breves) questões, perplexidades e reflexões

António José da Ascensão Ramos



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

6. O MODELO GESTOR DOS TRIBUNAIS DE 1.ª INSTÂNCIA SOB O PRISMA DA LIDERANÇA. ALGUMAS (NECESSARIAMENTE BREVES) QUESTÕES, PERPLEXIDADES E REFLEXÕES

António José da Ascensão Ramos*

1. Introdução
2. Algumas questões e perplexidades
 - 2.1. O juiz presidente e o administrador judiciário – visão geral
 - 2.2. Paralelismo decisório dos elementos que constituem o órgão de gestão da comarca?
 - 2.3. Conselho de gestão
 - 2.4. Princípio da cooperação
 - 2.5. Um exemplo prático de dificuldades criadas com o novo modelo
3. Garantia da independência dos juizes
4. Liderança
5. Reflexão final

“A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la”
Eduardo Galeano

A justiça é feita para as pessoas, mas também é feita por pessoas

1. Introdução

A Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, que aprovou a Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), veio concretizar a há muito esperada reforma do sistema judiciário, referindo-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 28 de março (ROFTJ), que “[a] reorganização aprovada pela referida Lei dá corpo aos objetivos estratégicos fixados, nesta matéria, assente em três pilares fundamentais:

- (i) O alargamento da base territorial das circunscrições judiciais¹, que passa a coincidir, em regra, com as centralidades sociais,
- (ii) A instalação de jurisdições especializadas a nível nacional e
- (iii) A implementação de um novo modelo de gestão das comarcas.

Sem perder de vista a premissa essencial da reorganização judiciária, centrada no cidadão e nas empresas, a presente reforma visa melhorar o funcionamento do sistema judicial e alcançar uma prestação de justiça de qualidade, apostando-se, para isso, fortemente na especialização, dotando todo o território nacional de jurisdições especializadas, pretendendo-se, assim, proporcionar uma resposta judicial ainda mais flexível e mais próxima das populações”.

O desiderato de proximidade das populações e cidadãos à justiça não foi, porém, conseguido na sua totalidade.

São conhecidas as vantagens da especialização, espelhadas “na maior capacidade que se adquire na organização do tempo e dos processos (pelo aumento da similitude), menor

* Juiz Desembargador, Tribunal da Relação do Porto.

¹ Em cada comarca, ou seja, em cada distrito administrativo existe apenas um tribunal judicial de 1.ª instância (salvo em Lisboa e no Porto), com competência territorial correspondente à circunscrição territorial onde se inclui.

dispersão na atividade de estudo e tratamento dos casos e maior aproveitamento da experiência acumulada nas áreas jurisdicionais de maior gosto e melhor formação, da parte de cada profissional nas unidades especializadas. Por outro lado, facilita a gestão dos tribunais. Permite de forma mais nítida estabelecer indicadores do serviço adequado para cada juiz e, em função deles, igualar as cargas de trabalho, responsabilizar e avaliar de forma mais justa e eficaz. Permite mais facilmente identificar falhas no funcionamento dos tribunais e decidir os meios de correção ou os meios suplementares de apoio para normalizar o serviço”².

Todavia, sem afastar os méritos da especialização, com a qual concordamos, a verdade é que em algumas zonas geográficas, nomeadamente no interior do território nacional, essa especialização, em particular no que diz respeito a determinadas jurisdições (mormente a jurisdição de família e menores), afastou de forma excessiva a população dos tribunais, pondo assim em crise um dos princípios basilares da Constituição da República Portuguesa (CRP), como seja o acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva (cf. artigo 20.º da CRP). A distância a percorrer pelas populações desde a sua residência até ao juízo central especializado, as dificuldades de acesso e de meios, e os próprios gastos monetários que tal envolve, constituem obstáculos de monta a tal acesso pelas populações, muitas delas, aliás, já penalizadas em outras áreas pelo fenómeno da interioridade.

Estes constrangimentos no acesso à jurisdição pela ausência de uma justiça de proximidade foram reconhecidos pelo legislador, que tentou minorá-los com as alterações à LOSJ e ao ROFTJ operadas, respetivamente, através da Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro (que, no essencial, manteve o desenho da divisão judiciária do território, as áreas de especialização, o modelo de gestão e a respetiva estrutura orgânica, tendo introduzido alguns ajustamentos destinados a assegurar a proximidade recíproca da Justiça e dos cidadãos no que diz respeito aos julgamentos criminais e à jurisdição de família e menores), e do Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de dezembro, que alterou a regulamentação da LOSJ, introduzindo limitações no modelo de especialização e alargando a competência de 25 juízos locais a matérias que cabiam antes na competência exclusiva dos juízos especializados de família e menores, com vista ao mais fácil acesso da população a esta jurisdição.

Solução esta, confessa-se, bastante discutível no plano dos princípios e de resultados práticos também duvidosos. Na realidade, se é certo que a deslocação da competência para juízos locais de matéria que antes cabia a juízos especializados de família e menores aproximou e tornou mais fácil o acesso das populações abrangidas à respetiva jurisdição, porém deveremos atentar que, em contraponto, a especialização dos juízos não é sinónimo de especialização dos juízes que exercem funções naqueles juízos locais. Na realidade, muitos destes juízes estão no início da sua carreira e, nessa medida, podem revelar alguma impreparação técnica neste domínio,³ a par de um grau de experiência ainda precoce, vendo-se agora na contingência de ter de abraçar matérias que o legislador, visando uma prestação de justiça de maior qualidade, optou por deferir, como regra, a juízos especializados onde os respetivos juízes têm bastantes anos de serviço, substancial experiência já adquirida e consolidada e melhor preparação

² NUNO COELHO / AZEVEDO MENDES, Mapa dos Tribunais, Revista Julgar n.º 2, 2007, pág. 153.

³ Sobre esta questão podemos consultar ANTÓNIO A. VIEIRA CURA, *A especialização dos tribunais judiciais (ou das suas secções) na lei da organização do sistema judiciário e no diploma que a regulamente*, in Revista Julgar, n.º 27, págs. 114-115.

técnica. Isto sem olvidar o acréscimo de trabalho que tal solução acarretou para os juízos locais, o que pode produzir efeitos contrários aos pretendidos, já que uma carga processual desproporcional e desajustada gera o risco de ocorrência de atraso na tramitação dos processos e na prolação das decisões, bem como um inevitável aumento da pendência.

Seja como for, é de saudar a criação de sete novos Juízos de Família e Menores, os quais, por serem juízos especializados, têm as virtudes de qualquer jurisdição especializada (maior celeridade e maior qualidade da decisão), acompanhadas agora de uma maior aproximação desta jurisdição às populações.

A reforma da organização judiciária instituída pela LOSJ e pelo ROFTJ teve, pois, como consequência a extinção de todos os tribunais de primeira instância e, em 1 de setembro de 2014, a criação e instalação de 23 tribunais de comarca⁴ e de oito⁵ tribunais de competência territorial alargada (sendo que estes últimos, com a alteração introduzida pela Lei n.º 19/2019, de 19 de fevereiro, passaram a ser nove⁶), introduzindo, assim, uma nova definição territorial através do alargamento da área da comarca, acompanhada do reforço (tendencial⁷) da especialização e de um novo modelo de gestão.

Quanto ao modelo de gestão dos tribunais judiciais de primeira instância, a implementação da reforma judiciária operada pela LOSJ constituiu, sem qualquer dúvida, uma mudança de paradigma, assente agora na definição de objetivos, tanto estratégicos como processuais, e sua subsequente monitorização, visando alcançar a máxima eficiência do sistema de justiça, ou seja, alcançar uma prestação de justiça de qualidade, com apelo nomeadamente a conceitos de *court management* (sem olvidar o *case management*) e de *accountability* (prestação de contas).

Este novo modelo de gestão é estruturado segundo princípios de descentralização, concentração, gestão integrada e proximidade, encontrando a sua expressão na instituição de órgãos de gestão em cada comarca, entre os quais sobressai a criação de uma presidência (artigo 91.º, n.º 1, da LOSJ), exercida necessariamente por um juiz.

A nomeação do juiz presidente, por escolha, é da competência do Conselho Superior da Magistratura (CSM), conforme decorre do n.º 1 do artigo 92.º da LOSJ, sendo tal nomeação precedida da audição dos juízes que exercem funções na comarca respetiva, de acordo com o preceituado no artigo 45.º-C do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ).

⁴ Açores, Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Lisboa, Lisboa Norte, Lisboa Oeste, Madeira, Portalegre, Porto, Porto Este, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

⁵ São eles: os Tribunais de Execução das Penas de Coimbra, Évora, Lisboa e Porto, o Tribunal Marítimo, o Tribunal da Propriedade Intelectual, o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão e o Tribunal Central de Instrução Criminal. Os tribunais de competência territorial alargada são tribunais de competência especializada e conhecem de matérias determinadas, independentemente da forma de processo aplicável.

⁶ Aos tribunais referidos na nota anterior acresce o Tribunal de Execução de Penas dos Açores.

⁷ Isto porque a especialização não ocorreu de forma integral em todas as 23 comarcas. Existem comarcas, como por exemplo Guarda, Bragança e Portalegre, em que foram criadas instâncias (agora juízos) centrais mistas, cíveis e criminais, em que os juízes a elas afetos prestam as suas funções em ambas as jurisdições, inexistindo, por outro lado, juízos de família e menores, juízos de comércio ou juízos de execução.

Esta audição, a levar a cabo pelo CSM, é uma novidade introduzida pelo novo EMJ que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2020. Tal auscultação constitui uma manifestação democrática da vontade dos juízes em referência, o que é de aplaudir. Se se vai escolher e nomear um juiz presidente para a comarca onde o juiz exerce as suas funções, o primeiro com poderes de gestão cujo conteúdo e exercício pode afetar a esfera do segundo, faz todo o sentido e é do mais elementar direito que este juiz possa (e deva) pronunciar-se sobre o juiz que, no seu entendimento, reúne mais e melhores capacidades para o aludido cargo.

É certo que o resultado final de tal audição não tem efeito vinculativo para a entidade que procede à nomeação (CSM), uma vez que esta entidade não está obrigada a nomear o juiz que, na auscultação, teve maior percentagem de votos. Todavia, entendemos que o CSM não pode deixar de valorizar esta auscultação dos juízes que, como parte interessada na nomeação do juiz presidente, manifestaram as suas intenções. O desrespeito ou desinteresse do CSM por esta auscultação traduzir-se-ia, a nosso ver, em grave violação do princípio da confiança, da boa-fé e do próprio EMJ que impôs a sua realização.

Seja como for, não sendo o resultado da auscultação vinculativo para o CSM, tal significa que o juiz nomeado, por escolha, para presidente do tribunal de comarca pelo CSM pode não ser o que teve a preferência da maioria dos juízes da comarca ouvidos na auscultação prévia. Pode haver razões desconhecidas – ou, melhor, do não conhecimento – dos juízes auscultados que levem o CSM a escolher e nomear para presidente da comarca um juiz que não aquele que teve a maioria de aceitação ou não foi o mais votado pelos seus pares, entendendo que este não era o que melhores e mais adequadas características reunia para o desempenho daquelas funções de juiz presidente.

Mas este sentido de desvio por parte do CSM em relação ao resultado da auscultação dos juízes da comarca implicará, no nosso entendimento, que sobre o CSM incida o ónus de uma fundamentação qualificada, um cuidado acrescido de produzir uma maior e melhor fundamentação das razões que estão na base da preterição do juiz que teve a preferência da maioria dos juízes da comarca ou teve a maior percentagem de votos em relação a um outro com menor percentagem na votação.

Só esse *plus* de fundamentação, bem como o seu conhecimento por parte da comunidade dos juízes da comarca, podem dar satisfação aos objetivos perseguidos pelo legislador e permitir uma efetiva compreensão dos motivos pelos quais a escolha e nomeação foi divergente da por eles feita. O contrário seria gerador de insatisfação, incompreensão e até de alguma revolta, criando um sentimento de afastamento relativamente ao CSM e de alheamento dos juízes numa futura auscultação, sendo mesmo potenciador de alguma animosidade e repúdio do presidente nomeado.

Convém esclarecer que nem todos os juízes podem ser nomeados presidentes da comarca (em comissão de serviço), na medida em que a respetiva nomeação depende de dois requisitos, plasmados nas als. a) e b) do n.º 2 do artigo 92.º da LOSJ:

- (i) Um requisito quantitativo relativo aos anos de serviço nos tribunais (antiguidade), devendo ser juízes de direito que tenham mais de 15 anos de serviço nos tribunais ou juízes desembargadores (sendo certo que o tempo de serviço necessário para aceder aos Tribunais da Relação é bem superior àqueles 15 anos);
- (ii) E um requisito qualitativo, qual seja, o de os juízes desembargadores possuírem a classificação de Muito Bom em anterior classificação de serviço e os juízes de direito também a classificação de Muito Bom na última classificação de serviço. Significa isto que serão todos eles juízes em efetividade de funções, com bastante experiência e elevado mérito, o que determinará maior e melhor aceitação (legitimação) por parte dos seus pares.

Por outro lado, de acordo com o disposto no artigo 97.º da LOSJ, o exercício de funções de presidente do tribunal implica a aprovação em curso de formação específico.

A comissão de serviço em que as funções de presidente são exercidas tem a duração de 3 anos (artigo 92.º, n.º 2, da LOSJ), podendo ser renovada por igual período mediante avaliação favorável do CSM, ponderando o exercício dos poderes de gestão e os resultados obtidos na comarca (artigo 93.º da LOSJ), sem esquecer que a mesma pode, nos termos do n.º 3 do artigo 92.º da LOSJ, ser cessada a qualquer momento mediante deliberação fundamentada do CSM.

Como vimos, a presidência da comarca é exercida por um juiz e só por um juiz pode e deve ser exercida. Certamente que haverá quem defenda que a presidência da comarca deve ser exercida por um gestor, ou seja, por um elemento externo e estranho aos tribunais e à sua orgânica e funcionamento. No entanto, essa não é nem pode ser uma solução aceitável ou sequer desejável.

Os tribunais não são empresas e, como tal, a sua governança ou gestão não pode ser feita como uma mera gestão empresarial⁸, sendo certo que essa gestão não se pode comparar, por exemplo, à gestão hospitalar ou escolar desde logo porque contende com o princípio da independência dos tribunais e dos juízes, o qual é, consabidamente, um princípio estruturante do Estado de Direito.

Nos tribunais há que distinguir a função da administração da justiça, propriamente dita, da função da administração da organização. Aquela compete, em exclusividade, aos juízes, no quadro da separação de poderes e da independência. Quanto à organização da justiça, deveremos assumir como pressuposto que uma boa organização, para além da eficiência, garantirá também a independência do juiz, e no fim, a qualidade da justiça.

Assim sendo, só um juiz terá capacidades e conhecimentos (inerentes às suas próprias funções jurisdicionais) para garantir e respeitar a independência dos restantes juízes que se inserem no

⁸ “A inadequação dos métodos gestionários do sector privado é, porém, patente, porque a justiça não fabrica produtos para satisfação dos consumidores, nem tem como missão produzir a baixo custo para ter mercado e lucro; a justiça não pode actuar segundo critérios próprios do regime de mercado” – ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR, discurso proferido em 12.09.2014 na sessão de abertura do IX Encontro do CSM, na qualidade de Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e de Presidente do CSM, consultável no Boletim Informativo do CSM, Série IV, n.º 1, Março 2016, pág.43.

universo organizativo da comarca, sendo, nesta medida, também o juiz presidente um garante da sua independência.

Garantia essa que, a nosso ver, dificilmente seria dada (ou até conhecida e reconhecida) por um presidente não juiz, distante ou mesmo desconhecedor destes princípios fundamentais. Afinal, a independência é a essência, o ADN, do juiz e ninguém melhor para conhecer os limites da sua atuação, para saber quando determinado ato gestor poderá conflitar ou interferir com a independência de um juiz ou do universo dos juizes da comarca.

O tribunal só pode, assim, ser administrado por um juiz, já que só este se encontra em condições de desenvolver eficazmente a sua missão perante os seus pares com o grau de aceitação indispensável⁹.

Aproveitando o ensejo, convém esclarecer que o juiz presidente não é um chefe ou superior hierárquico dos juizes, não tendo funções avaliativas ou classificativas do desempenho individual e do mérito de cada juiz, nem disciplinares. O juiz presidente é, nas palavras da própria LOSJ, o “juiz presidente do tribunal de comarca”¹⁰, com todas as funções que lhe estão incumbidas, sejam próprias ou delegadas pelo CSM.

Como se deixou expresso, incumbe ao CSM a escolha e nomeação do juiz presidente. No entanto, não existe previsão legal para a substituição deste nas situações de faltas e impedimentos, ao invés do que sucede com os juizes de direito (e magistrados do Ministério Público), relativamente aos quais o artigo 86.º da LOSJ prevê genericamente o regime da sua substituição em caso de faltas e impedimentos. Com vista a colmatar essa lacuna, em 5 de maio de 2015, o CSM veio então aprovar uma deliberação nos termos da qual «o Juiz Presidente da comarca é substituído nas suas faltas e impedimentos por Juiz de Direito da mesma comarca, designado pelo Conselho Superior da Magistratura, sob proposta fundamentada do Juiz Presidente, que formulará, para o efeito, um juízo de conveniência em que poderá atender a todas as razões e critérios que considere relevantes, designadamente, à existência de juizes coordenadores na comarca e aos requisitos legais previstos para o exercício das funções de Juiz Presidente”.

2. Algumas questões e perplexidades

No que concerne ao modelo de gestão das comarcas, a LOSJ instituiu aquilo a que se tem apelidado de gestão tripartida, composta pelo juiz presidente do tribunal de comarca, pelo magistrado do Ministério Público coordenador e pelo administrador judiciário, salientando-se

⁹ NUNO COELHO, *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, CEJ, março de 2015, pág. 108; NUNO COELHO/AZEVEDO MENDES, ob. cit., pág. 156.

¹⁰ Os artigos 35.º, 98.º, 105.º e 106.º da LOSJ referem-se a “presidente da comarca”, o mesmo sucedendo no capítulo IV, secção III, ao denominar-se “Juizes presidentes da comarca”, e no artigo 45.º-A do EMJ. Ora, esta referência a “presidente da comarca” não é precisa nem correta, uma vez que, sendo a comarca uma circunscrição geográfica, apenas se é presidente de uma organização, no caso, o tribunal. Razão pela qual a denominação adequada e correta a utilizar deverá ser «presidente do tribunal de comarca» (terminologia utilizada nos artigos 87.º e 133.º da LOSJ, bem como na Secção III – Gestão dos Tribunais de 1.ª Instância, Subsecção II) do mesmo diploma legal). Noutros normativos da LOSJ apenas se refere «presidente do tribunal» (artigos 89.º, 91.º, 93.º a 97.º, 101.º, 104.º, 106.º, 108.º, 109.º e 110.º). Exigia-se, pois, um maior rigor e precisão na terminologia utilizada.

no preâmbulo do ROFTJ que este modelo gestor tripartido “desenvolve e aprofunda aquele que já havia merecido consenso com a aprovação do regime das comarcas piloto, pela Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto”. Todavia, conforme veremos, tal asserção não se apresenta como totalmente correta, mormente no que tange às competências atribuídas ao administrador judiciário.

2.1. O juiz presidente e o administrador judiciário – visão geral

Sendo pertinentes, deixamos aqui as observações realizadas pelo CSM no seu parecer¹¹ sobre o projeto de Lei de Organização do Sistema Judiciário: “(...) relativamente ao perfil da intervenção do Presidente do Tribunal de Comarca há necessidade de lhe assegurar uma efetiva liderança do processo gestor sem prejuízo das competências cometidas a outras entidades que não podem, porém, tolher a capacidade interventiva de quem é responsável primeiro pela gestão do tribunal. Assim, afigura-se a este Conselho que as competências previstas como próprias do Administrador previstas no artigo 99.º [atual artigo 106.º] deveriam ser competências do Juiz Presidente que este poderia delegar no administrador judiciário”, salientando ainda que o CSM “não aceita o esvaziamento de competências do Juiz Presidente constante do projeto de Lei”.

Mais ali se refere que “o sistema agora proposto é um retrocesso completo relativamente ao sistema vigente da Lei n.º 52/2008 que tem dado boas provas, sendo que, no sistema proposto o Administrador Judiciário é um poder praticamente paralelo ao do Juiz Presidente que tem apenas um poder genérico sobre este. O sistema de gestão tricéfalo proposto deve dar lugar a um sistema centrado no Presidente da Comarca, inclusivamente por ponderosas razões de independência do poder judicial, devendo a função do Administrador ser vista, primacialmente, como de mera coadjuvação”, onde “a liderança do Juiz Presidente é tida como decorrente de uma mera matização de competências num modelo que abandona o da Lei n.º 52/2008”.

Realça-se também no referido parecer que “(...) assiste-se a um evidente recuo no que tange ao relacionamento entre o Juiz Presidente e o Administrador Judiciário. De tal modo que o artigo 98.º, n.º 2 [atual artigo 104.º, n.º 2] estipula que o presidente do tribunal apenas detém um poder de “orientação genérica” sobre o administrador judiciário ao qual se atribuem competências próprias ou delegadas. Aliás, é atribuída ao Juiz Presidente a tarefa de acompanhar a realização de objetivos fixados, e implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis, mas são-lhe retirados efetivos poderes para o fazer, nomeadamente ao nível da gestão das Secções, do respetivo pessoal ou da definição das medidas necessárias para tanto. A direção dos serviços de secretaria é retirada ao Juiz Presidente na sua totalidade, e entregue ao Administrador Judicial, esvaziando os poderes de efetiva gestão de um dos maiores recursos do Tribunal, indispensável para o desenvolvimento da função jurisdicional cometida aos Tribunais. Este é um exemplo sintomático da deslegitimação da figura do juiz que colide com princípios consagrados na estrutura constitucional portuguesa”.

¹¹ Disponível in: https://www.csm.org.pt/ficheiros/estudos/oj_2012-11-16_parecer_losj.pdf (acesso em 26.10.2020).

Ali se acrescenta ainda que “o administrador judiciário deveria estar definido apenas com a função de coadjuvação do Juiz Presidente, sem competências próprias ou delegadas por outras entidades, a par com a consagração legal de uma mais ampla previsão de delegação ou subdelegação de competências. Em consequência, as entidades que agora delegam competências no Administrador Judiciário autonomamente, deveriam poder delegá-las apenas com autorização do Juiz Presidente”.

Tendo em conta o exposto, não podemos deixar de abordar as competências atribuídas ao administrador judiciário, salientando que do artigo 104.º, n.º 2, da LOSJ resulta que este atua sob a orientação genérica do juiz presidente ainda que no exercício de competências próprias.

Consequentemente, e por maioria de razão, também atua sob tal orientação genérica quando em exercício das competências que lhe forem delegadas pelo juiz presidente, de acordo com o n.º 3 do artigo 106.º da LOSJ, até porque, ao abrigo da al. b) do artigo 50.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), tal delegação de poderes pode, a todo o tempo, ser extinta por revogação do juiz presidente.

Porém, no que diz respeito às competências delegadas ou subdelegadas pelos órgãos próprios do Ministério da Justiça – os quais podem permitir, através de um ato de delegação de poderes, que o administrador judiciário pratique qualquer ato de administração ordinária inserido na competência daquelas entidades (n.ºs 3 e 4 do artigo 106.º da LOSJ), já não nos parece que essa orientação genérica possa ter lugar porquanto, como é sabido, os “atos praticados ao abrigo de delegação ou subdelegação de poderes valem como se tivessem sido praticados pelo delegante ou subdelegante” (artigo 44.º, n.º 5, do CPA). Sendo assim, valendo tais atos – praticados ao abrigo de delegação de poderes – como se tivessem sido praticados pelos órgãos próprios do Ministério da Justiça, afastada fica a possibilidade de o juiz presidente do tribunal de comarca poder, mesmo que de forma genérica, neles interferir com orientações dadas ao administrador judiciário.

O juiz presidente do tribunal de comarca possui competências próprias e competências delegadas pelo CSM (artigo 94.º, n.º 9, da LOSJ).

As competências próprias encontram-se elencadas no artigo 94.º da LOSJ e ramificam-se em quatro grupos:

(i) Representação e direção (cf. artigo 94.º, n.º 2):

- Representar e dirigir o tribunal;
- Acompanhar a realização dos objetivos fixados para os serviços judiciais do tribunal;
- Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados dos serviços judiciais da comarca;
- Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;

- Pronunciar-se, sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias à comarca pelo Conselho Superior da Magistratura;
- Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços judiciais e à secretaria;
- Elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços judiciais e a qualidade da resposta.

(ii) Funcionais (cf. artigo 94.º, n.º 3):

- Dar posse aos juízes e ao administrador judiciário;
- Elaborar os mapas de turnos e de férias dos juízes e submetê-los a aprovação do Conselho Superior da Magistratura;
- Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, com exceção daqueles que exercem as suas funções nos serviços do Ministério Público;
- Nomear um juiz substituto, em caso de impedimento do titular ou do substituto designado, de acordo com orientações genéricas do Conselho Superior da Magistratura;
- Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos juízes da comarca, com respeito pelas necessidades do serviço e em articulação com o Conselho Superior da Magistratura;
- Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça, nos termos da legislação específica aplicável, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais.

(iii) Gestão processual (cf. artigo 94.º, n.º 4):

- Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições que, nessa matéria, prossegue o Conselho Superior da Magistratura, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado;
- Acompanhar e avaliar a atividade do tribunal, em particular a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando designadamente por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;
- Acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem;
- Promover, com a colaboração dos demais juízes, a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, sem prejuízo do disposto em legislação específica quanto à adoção de mecanismos de agilização processual pelo presidente do tribunal ou pelo juiz;
- Propor ao Conselho Superior da Magistratura a criação e extinção de outros graus de especialização nas unidades de processos, designadamente para as pequenas causas;

- Propor ao Conselho Superior da Magistratura a reafetação de juízes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou a afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- Propor ao Conselho Superior da Magistratura o exercício de funções de juízes em mais do que um tribunal ou juízo da mesma comarca, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente;
- Solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso aos quadros complementares de juízes.

(iv) Administrativas (cf. artigo 94.º, n.º 6):

- Elaborar os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades;
- Elaborar os regulamentos internos dos serviços judiciais da comarca, ouvido o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário;
- Participar na conceção e execução das medidas de organização e modernização da comarca;
- Planear, no âmbito da magistratura judicial, as necessidades de recursos humanos.

Além deste leque de competências, podemos também afirmar, com o propósito devido, que o juiz presidente do tribunal de comarca possui competência para dar orientações genéricas¹² ao administrador judiciário no exercício das competências deste, sejam elas próprias ou por ele delegadas (artigo 104.º, n.º 2, da LOSJ).

Por outro lado, o juiz presidente do tribunal de comarca possui ainda competência para a justificação das faltas por doença dadas pelos juízes de direito que exercem funções na respetiva comarca, nos termos preceituados nos n.ºs 7 e 8 do artigo 10.º do EMJ.

Em matéria eleitoral, é perante o juiz presidente do tribunal de comarca que os órgãos dos partidos políticos apresentam as suas candidaturas (entrega das listas) para efeito de eleição dos deputados à Assembleia da República (n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 14/19, de 16 de maio, na redação dada pela Lei Orgânica n.º 10/2015, de 14 de agosto), podendo aquele delegar em magistrado de secção da instância central da comarca essa competência, caso em que a este caberá conduzir até ao seu termo o processo de apresentação de candidaturas, no âmbito do mesmo tribunal. Além disso, é o juiz presidente do tribunal de comarca que preside à assembleia de apuramento geral “ou, na sua impossibilidade ou se for mais conveniente, magistrado judicial de secção da instância central da comarca, em quem ele delegue” – artigo

¹² Este tipo de orientações (genéricas) configura, segundo nos parece, um poder de superintendência do presidente do tribunal de comarca sobre os atos praticados pelo administrador judiciário no exercício de uma competência própria. Consubstancia-se tal poder em emanar orientações genéricas, emitir diretivas ou solicitar informações, no caso ao administrador judiciário, sobre os objetivos a atingir na gestão e sobre as prioridades a adotar, deixando a este a liberdade de escolha de meios. Estes poderes de superintendência excluem uma relação de hierarquia, uma vez que esta implica a existência de um poder de direção por meio de comandos ou ordens concretas, que no caso não se verifica (cf. PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, 1992, págs. 228/229; e FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 2.ª edição, Vol. I, págs. 716 a 723, *apud* Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 07.12.2005, processo n.º 0102/03, disponível in: www.dgsi.pt (acesso em 26.10.2020).

108.º, n.º 1, alínea a)¹³. No que respeita à eleição dos deputados ao Parlamento Europeu, o apuramento dos resultados da eleição em cada distrito do continente (ou em cada região autónoma) compete a uma assembleia de apuramento intermédio, à qual se aplicam, com as necessárias adaptações, as regras da legislação que rege as eleições de deputados à Assembleia da República respeitantes ao apuramento geral – artigo 12.º, n.º 3, da Lei n.º 14/87, de 29 de abril.

O juiz presidente do tribunal de comarca também possui os poderes de nomeação do administrador judiciário (artigo 104.º, n.º 3, da LOSJ), da sua renovação (artigo 105.º da LOSJ e artigo 22.º, n.º 1, da ROFTJ, a qual deve ser comunicada ao interessado até 30 dias antes do seu termo) e da sua não renovação.

Todavia, a nomeação está subordinada a uma escolha circunscrita a cinco candidatos, previamente selecionados pelo Ministério da Justiça, o que determina que, seja qual for o nomeado pelo juiz presidente, o administrador judiciário será sempre um dos indicados pelo Ministério da Justiça. Também a renovação¹⁴ da comissão de serviço do administrador judiciário por parte do juiz presidente está dependente da concordância do serviço competente do Ministério da Justiça.

A não concordância da renovação pelo Ministério da Justiça, mesmo nas situações em que o juiz presidente do tribunal de comarca a haja devidamente justificado, não só por ter ponderado “o exercício dos poderes cometidos e os resultados obtidos na comarca”, mas também por se ter constituído uma equipa unida e coerente onde prevaleceu a lealdade e a confiança, não deixa de ser criticável. Efetivamente, parece-nos que a oposição a tal renovação, por parte governamental, não deixa de ser uma ingerência na gestão do tribunal de comarca, constituindo uma forma de controlo, por parte do Ministério da Justiça, do exercício da atividade do administrador judiciário e, por essa via, da própria gestão do tribunal de comarca. Além do mais, pode provocar um conflito, com repercussões negativas na boa administração da justiça, entre o juiz presidente do tribunal de comarca e o próprio Ministério da Justiça, que desta forma vem pôr em causa uma das competências/poderes do primeiro, colocando ainda em crise a sua imagem perante a comunidade judiciária da comarca.

Ainda no que concerne à renovação da comissão do administrador judiciário, poder-se-á questionar se a mesma pode ter lugar mais do que uma vez.

Para esta questão, pensamos que a resposta não pode ter um sentido que não seja o negativo.

O administrador, conforme já referido, é nomeado pelo juiz presidente em comissão de serviço pelo período de três anos (artigo 104.º, n.º 3, da LOSJ), podendo, desde que se

¹³ Para a composição da assembleia geral cabe ao juiz presidente a escolha de dois juristas (alínea b)); de seis presidentes de assembleia ou secção de voto designados pelo tribunal da comarca com jurisdição na sede do distrito (alínea d)); de um secretário de justiça do núcleo da sede do tribunal da comarca, designado pelo presidente, ouvido o administrador judiciário, que servirá de secretário (alínea e)).

¹⁴ O administrador judiciário, para efeitos da eventual renovação da comissão de serviço, deve elaborar relatório de demonstração das atividades prosseguidas e dos resultados obtidos, a remeter ao presidente do tribunal, ao magistrado do Ministério Público coordenador e ao serviço competente do Ministério da Justiça com uma antecedência mínima de 60 dias do termo da respetiva comissão (artigo 21.º, n.º 2, do RLOSJ).

verifique a existência de certos pressupostos, também já elencados, “ser renovada por igual período”, nos termos do artigo 105.º, n.º 3, da LOSJ e do artigo 21.º, n.º 1, do ROFTJ. Da conjugação destes preceitos legais resulta de forma inequívoca que a renovação da comissão de serviço do administrador judiciário apenas pode ser renovada por uma única vez. Trata-se de um regime especial, com previsão própria e evidente, que não deixa, assim pensamos, qualquer dúvida no intérprete: “pode ser renovada por igual período”. Refere-se o normativo em apreço a “igual período” e não a “iguais períodos”.

Mas não só da interpretação literal/gramatical nos podemos socorrer para sustentar a posição defendida. O elemento histórico e o elemento sistemático dão igualmente suporte ao desfecho da impossibilidade legal de haver mais do que uma renovação da comissão do administrador judiciário.

Um antecedente histórico que nos ajuda a interpretar a norma pode ser retirado da anterior Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais, corporizada na Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, a qual previa no seu artigo 97.º, n.º 1, a renovação da comissão de serviço do administrador judiciário “por dois iguais períodos”. Ora, se antes se permitia de forma clara, inequívoca e deliberada a renovação da comissão de serviço do administrador judiciário “por dois iguais períodos”, tal é indício evidente que o legislador, com a aprovação da atual LOSJ, não quis tal possibilidade de dupla renovação, limitando-a a apenas uma.

Por outro lado, pressupondo que estamos perante um sistema jurídico unitário, sem incongruências ou incompatibilidades, e após percorrermos as regras que preveem matérias análogas, logo constatamos que existe alguma semelhança entre as normas que respeitam à nomeação e renovação das comissões de serviço dos juízes presidentes de comarca e as estabelecidas, para os mesmos fins, relativamente aos administradores judiciários. Ora, o artigo 92.º, n.º 2, da LOSJ preceitua que o presidente do tribunal é nomeado, por escolha, pelo CSM, em comissão de serviço, pelo período de três anos, estatuidando o artigo 93.º que a comissão de serviço do presidente do tribunal pode ser renovada por igual período, mediante avaliação favorável do CSM, ponderando o exercício dos poderes de gestão e os resultados obtidos na comarca. Deste percurso resulta, no que concerne à renovação da comissão dos juízes presidentes de comarca, que a regra base é a de que a mesma apenas possa ter lugar uma vez, o que, aliás, está conforme ao consagrado no n.º 1 do artigo 63.º do EMJ, permitindo, todavia, o n.º 2, a título excecional, uma segunda renovação por igual período, “em caso de relevante interesse público”. Exceção esta que não encontra paralelismo em qualquer outro normativo aplicável aos administradores judiciários¹⁵.

¹⁵ Todavia, o Ministério da Justiça, através da DGAJ, aprovou em 21.09.2020 um Regulamento para a abertura de um procedimento de seleção de candidatos para o exercício de funções de administrador judiciário, estabelecendo critérios de seleção que englobam, entre outros, os administradores judiciários que se encontrem no exercício de funções na data da publicação da abertura do procedimento, concebendo-lhes ainda preferência sobre os demais para integrar a lista dos candidatos (artigo 8.º do Regulamento). Parece-nos que tal solução representa uma forma de contorno da lei, permitindo que os administradores judiciários que já não podem ver a sua comissão de serviço novamente renovada pelo decurso do tempo legalmente previsto para o efeito venham, afinal, a integrar uma lista de candidatos selecionados e, como tal, serem escolhidos e novamente nomeados para o mesmo cargo no tribunal de comarca onde exerceram as suas funções, até então, ou em qualquer outro tribunal de comarca. Ou seja, aquele que não pode ser renovado pode, no entanto, passar a ser nomeado; proíbe-se legalmente uma segunda renovação, mas permite-se, por via administrativa, uma segunda nomeação. Sendo certo que a possibilidade de nova nomeação dos ainda administradores judiciários será até bem provável, já que a sua experiência no cargo e a

Já a não renovação da comissão de serviço do administrador judiciário será “a constatação final de uma rutura que foi deixando marcas pelo caminho, que não foi superada, que o tempo terá eventualmente agravado e que, em regra, já vem de trás e de longe”.¹⁶ Porém, uma outra incompreensão foi surpreendida no facto de a LOSJ não prever a cessação antecipada da comissão do administrador se este infringir regras estruturantes. Esta omissão foi colmatada através do RLOJ, que veio, no seu artigo 22.º, n.º 1, estipular que a comissão de serviço pode ser dada por finda a qualquer momento, por decisão fundamentada do presidente do tribunal, após emissão de parecer do magistrado do Ministério Público coordenador, sem prejuízo do direito de audição prévia do administrador judiciário. O n.º 2 deste normativo prevê ainda a cessação da comissão de serviço a requerimento do administrador judiciário, o qual deve ser apresentado com a antecedência mínima de 60 dias, considerando-se deferido no prazo de 30 dias a contar da data de apresentação.

2.2. Paralelismo decisório dos elementos que constituem o órgão de gestão da comarca?

Outro ponto que nos cria alguma perplexidade – decorrente da forma como a figura do administrador judiciário é vista e assumida pela LOSJ, ou seja, em paralelismo decisório com o juiz presidente e com o magistrado do Ministério Público coordenador – relaciona-se com a previsão do n.º 6 do artigo 106.º da LOSJ, ao mencionar que das decisões do administrador em competência própria cabe recurso hierárquico para o CSM.

É a nosso ver incompreensível que o meio impugnatório destas decisões do administrador judiciário seja o recurso direto para o CSM sem que antes seja precedido de reclamação para o juiz presidente do tribunal de comarca (ou para o magistrado do Ministério Público coordenador, conforme as situações envolventes) – e, apreciada que fosse a reclamação pelo juiz presidente, ser então interposto recurso da decisão que conhece da reclamação para o CSM –, o que é sinónimo de alguma fragilidade em que o juiz presidente do tribunal de comarca ficou colocado perante o administrador judiciário, igualando-se a este num paralelismo decisório inaceitável¹⁷.

Além do mais, existem certas situações em que os papéis e os princípios basilares de respeito pela orgânica judiciária foram subvertidos, investindo-se o administrador judiciário com poderes subtraídos quer ao juiz presidente do tribunal de comarca, quer ao magistrado do Ministério Público coordenador, passando estas duas entidades a ter um papel subalterno, de meros consultores ou conselheiros daquele – nas palavras da lei, “o administrador judiciário ouve o presidente do tribunal e o magistrado do Ministério Público coordenador” (artigo 106.º, n.º 2, da LOSJ).

iniciação do exercício de funções dos novos juizes presidentes dos tribunais de comarca levará, certamente, que estes venham a ponderar a nomeação daqueles como forma de segurança e cautela, evitando que a gestão organizativa recomece com um triunvirato totalmente novo. No entanto, tal desfecho seria facilmente evitável com um início de funções de cada um dos elementos desse triunvirato em momentos distintos, pelo que a solução consagrada no Regulamento supra indicado, além de duvidosa conformidade legal, também se revela como desnecessária.

¹⁶ LUÍS ANTÓNIO NORONHA NASCIMENTO, *O novo modelo de gestão na proposta de lei dos tribunais*, Revista Julgar, n.º 20, 2013, pág. 13.

¹⁷ Nas expressivas palavras de LUÍS ANTÓNIO NORONHA NASCIMENTO, como que se passa “por cima do Juiz-presidente que, aqui, assume o papel de um zero à esquerda” – ob. cit., pág. 13.

É o que acontece com as competências próprias do administrador elencadas nas als.:

- b) Autorizar o gozo de férias dos oficiais de justiça e dos demais trabalhadores e aprovar os respetivos mapas anuais
- c) recolocar transitoriamente oficiais de justiça dentro da respetiva comarca e nos limites legalmente definidos, mediante decisão devidamente fundamentada e sempre que se mostre inviabilizado o recurso a oficiais de justiça que se encontrem no regime da disponibilidade
- g) providenciar, em colaboração com os serviços competentes do Ministério da Justiça, pela correta gestão, utilização, manutenção e conservação dos espaços e equipamentos afetos aos serviços do tribunal e
- i) assegurar a distribuição do orçamento, após a respetiva aprovação todas do n.º 1 do artigo 106.º da LOSJ.

Por outro lado, existem matérias em que nem sequer o administrador judiciário “ouve” o juiz presidente do tribunal de comarca (ou o magistrado do Ministério Público coordenador), tal como acontece com as seguintes alíneas do normativo anteriormente referido:

- a) Dirigir os serviços da secretaria;
- e) Assegurar a existência de condições de acessibilidade aos serviços do tribunal e a manutenção da qualidade e segurança dos espaços existentes;
- f) Regular a utilização de parques ou lugares privativos de estacionamento de veículos, quando deles disponha;
- h) Providenciar, em colaboração com os serviços competentes do Ministério da Justiça, pela conservação das instalações e dos bens e equipamentos comuns, bem como tomar ou propor medidas para a sua racional utilização;
- j) Executar, em colaboração com o Ministério da Justiça, o orçamento da comarca;
- k) Divulgar anualmente os dados estatísticos da comarca.

Como forma de obviar a esta incongruência, parece-nos que nestas situações (e noutras que se justifiquem), o juiz presidente deverá estabelecer, por meio de regulamento elaborado ao abrigo do artigo 84.º, n.º 1, alínea b), da LOSJ, ou mediante aquilo a que a lei chama de orientações genéricas, regras objetivas sobre o modo de atuação em determinadas matérias mais sensíveis e que, de alguma forma, possam suscitar maior controvérsia, como, por exemplo, a utilização das instalações e bens de equipamento comuns ou a utilização de parques ou lugares privativos de estacionamento de veículos. Em especial, cremos que o juiz presidente (ou o magistrado do Ministério Público Coordenador, na parte aplicável) não poderá deixar de emitir diretivas e orientações no que tange a direção das secretarias, matéria esta que, dada a sua importância, pode pôr em causa a prossecução dos objetivos e o bom desempenho de todos os intervenientes na organização judiciária.

2.3. Conselho de gestão

A LOSJ prevê a existência de um conselho de gestão, cuja composição e competências se encontram plasmadas no artigo 108.º da LOSJ. Este conselho de gestão é uma espécie de comité, onde têm assento, em pé de igualdade, as três figuras gestoras do tribunal de comarca: o juiz presidente, o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário.

Sucedem que, presidindo a tal órgão o juiz presidente da comarca, porém não tem voto de qualidade, existindo, também neste campo, uma paridade pouco compreensível, já que, em situações – perdoem-nos a expressão – em que cada um dos membros puxe para seu lado, pode-se chegar a um ponto de não decisão, ou seja, a um verdadeiro impasse ou bloqueio.

Assim, atribuir voto de qualidade¹⁸ ao juiz presidente seria uma solução de evidente bom senso e justiça, obstando-se a que este órgão fique bloqueado em decisões referentes à administração da comarca, nomeadamente em consequência de divergências que se tenham acumulado com o decorrer dos tempos, e sendo certo que não está previsto qualquer outro mecanismo apto a quebrar tal impasse. De acordo com o n.º 2 do citado normativo, o conselho de gestão delibera sobre as seguintes matérias, de forma a garantir a plena articulação entre os órgãos de gestão, bem como o cumprimento dos objetivos estabelecidos para a comarca:

- a) Aprovação dos relatórios semestrais referidos na alínea g) do n.º 2 do artigo 94.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 101.º, relativos ao estado dos serviços e qualidade da resposta, os quais são remetidos para conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e ao Ministério da Justiça;
- b) Aprovação do projeto de orçamento para a comarca, a submeter a aprovação final do Ministério da Justiça, com base na dotação por este previamente estabelecida;
- c) Promoção de alterações orçamentais;
- d) O planeamento e a avaliação dos resultados da comarca, tendo designadamente em conta as avaliações a que se refere a alínea b) do n.º 4 do artigo 94.º e a alínea o) do n.º 1 do artigo 101.º;
- e) Aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal, observados os limites fixados para a secretaria da comarca, a qual deve ser comunicada ao Ministério da Justiça antes do início do prazo de apresentação de candidaturas ao movimento anual;
- f) Aprovação, no final de cada ano judicial, de relatório de gestão que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios, o qual é comunicado aos Conselhos Superiores e ao Ministério da Justiça.

O conselho de gestão tem, ainda, competência para acompanhar a execução orçamental em conformidade com o previsto na alínea j) do n.º 1 do artigo 106.º (n.º 3 do citado preceito legal).

¹⁸ Como, por exemplo, sucede com as reuniões do plenário do CSM (cf. artigo 156.º, n.º 2, do EMJ).

Convém esclarecer que as competências do conselho de gestão não podem servir para substituírem as competências próprias ou delegadas de cada um dos seus três membros. Assim, e ao contrário de algumas situações verificadas em determinadas comarcas, parece-nos que, por exemplo, decidir se determinado funcionário judicial deve ser colocado em determinado local não é do foro do conselho de gestão, mas sim do administrador judiciário. Cada um dos três membros que compõem o conselho de gestão têm competências próprias (ou delegadas) que têm de executar, não podendo, nem devendo, mesmo em casos mais delicados e sensíveis, deslocar essas competências individuais para um órgão coletivo.

Ao que acresce que estas decisões, a serem tomadas pelo conselho de gestão, geram dificuldades processuais, nomeadamente quanto à forma de impugnação, já que a LOSJ apenas prevê o recurso de decisões individuais de cada um dos seus membros.

2.4. Princípio da cooperação

É natural que neste sistema de modelo gestor tripartido, surjam entre os seus elementos conflitos, discordâncias, tensões e divergências. Há, no entanto, que ultrapassar todos estes contratempos com bom senso, tolerância e capacidade de diálogo permanente, assumindo como ponto de partida para essa pacificação a assimilação da finalidade da própria gestão organizativa. Eventuais querelas pessoais não devem interferir na gestão da comarca.

Será de sublinhar que “[n]a gestão da comarca a compatibilidade e coordenação entre as funções do juiz presidente, do magistrado do Ministério Público coordenador, do administrador judiciário e até do secretário judicial é um dos problemas mais complexos que a nova lei comporta”, sendo certo que “a implementação dos seus “estatutos” não pode dar origem a uma policefalia no quadro de administração e gestão dos tribunais, traduzida nas diferentes fontes de legitimação das figuras em causa”¹⁹.

Este modelo de gestão dos tribunais, estribado, como já sublinhámos, numa estrutura orgânica tripartida, e sem prejuízo dos aspetos anteriormente apontados, “assenta claramente na prevalência funcional do juiz presidente como *primus inter pares*”²⁰, funcionando este “como figura diretiva nos aspetos de administração e gestão dos tribunais, mas também como agente de coordenação com a governação mais central e institucionalizada dos tribunais, desenvolvendo depois competências específicas no domínio da gestão do tribunal, da gestão processual e em outros domínios residuais de cariz administrativo e funcional”.

Não sendo um modelo gestor perfeito foi, no entanto, o modelo abraçado pelo legislador, nele se devendo otimizar todas as suas vertentes positivas e, com a cooperação, colaboração e dedicação de todos os seus intervenientes, levar a bom termo a missão cometida aos tribunais, fazer justiça em nome do povo. E, para atingir esse resultado, à semelhança dos vários campos da nossa vida profissional, social ou pessoal, o exemplo tem de vir de cima, ou seja, e no caso, por quem detém os poderes de gestão.

¹⁹ JOSÉ IGREJA MATOS/JOSÉ MOURAZ LOPES/LUÍS AZEVEDO MENDES/NUNO COELHO, *Manual de Gestão Judicial*, Almedina, 2015, pág. 226.

²⁰ JOSÉ IGREJA MATOS *et al.*, *ob. cit.*, pág. 226.

Em decorrência, preceitua o artigo 24.º do ROFTJ, sob a epígrafe “Princípio da cooperação”, que “(o) exercício das funções dirigentes atribuídas ao presidente do tribunal, ao magistrado do Ministério Público coordenador, aos magistrados judiciais coordenadores, aos procuradores da República com funções de coordenação setorial, ao administrador judiciário e restantes membros do conselho consultivo e aos serviços competentes do Ministério da Justiça, rege-se pelo princípio da cooperação”

Assim, sem olvidarmos a “prevalência do papel do juiz presidente nas funções de administração e gestão do tribunal, não pode esquecer-se a exigência de gestão integrada que decorre do princípio da cooperação e a articulação necessária que o mesmo impõe no exercício dos poderes atribuídos aos vários detentores de poderes de gestão”²¹. Princípio esse que, tendo como fonte a lei, é transversal a toda a dinâmica organizacional da gestão do tribunal, impedindo, em nome do seu regular funcionamento, a interferência ou desrespeito pelas competências próprias de cada um dos seus membros. Tal princípio, encarado como “princípio ordenador vinculante, impõe, igualmente, que sejam estabelecidas plataformas de entendimento entre os diversos órgãos que podem passar não apenas pela realização de normas autorreguladoras consensuais, mas também mecanismos formais de encontro e discussão regulares ou mesmo mecanismos informais de aproximação”²².

2.5. Um exemplo prático de dificuldades criadas com o novo modelo

Tentando trazer à presente discussão um exemplo ilustrativo das dificuldades que o novo modelo pode acarretar, potenciando um conflito negativo ou positivo de competência conforme a posição defendida, passaremos a analisar a questão de saber a quem compete promover e tramitar a venda de bens declarados perdidos a favor do Estado.

Como é sabido, mesmo no regime de pretérito esta questão não colhia unanimidade de entendimentos por parte da jurisprudência. De forma breve, poderemos resumir as posições então defendidas da seguinte forma:

- A venda de bens declarados perdidos a favor do Estado é feita em processo administrativo que corre seus trâmites pela secção central da secretaria judicial, sendo promovido pelo Ministério Público e exigindo a intervenção do juiz presidente, designadamente para efeitos de adjudicação dos bens, de eventuais recursos ou decisões judiciais sobre invalidade da venda²³;
- Os atos de venda de objetos declarados perdidos a favor do Estado, nos termos da Portaria n.º 10.725, de 12.08.1944, e do DL n.º 12.487, de 14.10.1926, não têm natureza jurisdicional, regulando-se por critérios de oportunidade (determinação de valor venal, forma e oportunidade da venda, possibilidade de recusa se tal venda se mostrar inadequada aos interesses do Estado), devendo desenrolar-se burocraticamente nas secretarias judiciais, mediante a autuação de um mero

²¹ JOSÉ IGREJA MATOS *et al.*, ob. cit., pág. 226.

²² JOSÉ IGREJA MATOS *et al.*, ob. cit., pág. 227.

²³ Cf. Acórdãos do Tribunal da Relação do Porto, de 17.05.2006 e de 03.10.2007, respetivamente processos n.º 0414164 e n.º 0711999, ambos disponíveis in: <http://www.dgsi.pt> (acesso em 26.10.2020).

requerimento do Ministério Público, contendo a sua pretensão e a relação dos objetos. Feita a devida publicidade, far-se-á a venda, não se justificando a intervenção do tribunal para decidir a venda promovida pelo Ministério Público²⁴.

A legislação aplicável a este procedimento de venda não é recente e encontra-se desatualizada, sem atender a todas as reformas que, entretanto, ocorreram em termos de organização judiciária, nomeadamente as relativas às competências atribuídas ao Ministério Público, ao juiz presidente do tribunal de comarca e ao administrador judiciário.

Assim, o Decreto 12.487, de 14.10.1926, preceitua que, para se determinar o destino a dar aos objetos perdidos a favor do Estado, se organize um processo administrativo, que corre trâmites pela secção central da secretaria judicial – cf. al. u) do parágrafo 2.º. Por outro lado, nos termos da Portaria n.º 10.725, de 12.08.1944, os restantes instrumentos deverão ser vendidos em hasta pública no mês de janeiro, sob proposta dos delegados e subdelegados nas respetivas comarcas e julgados municipais, lavrando-se os competentes autos de venda nas secretarias judiciais e sendo o seu produto remetido, por aqueles magistrados, à Direção-geral dos Serviços Prisionais, para o fundo do patronato.

Logo por aqui se vê que uma nova legislação que harmonize as atuais competências resultantes do novo sistema de organização judiciária seria útil e mesmo necessária para a boa imagem da Justiça. Certo é que, na atual organização judiciária, os tribunais de comarca têm tentado solucionar estas dificuldades com diferentes soluções. Para uma posição, a tramitação destes processos incumbe ao juiz presidente do tribunal e ao magistrado do Ministério Público coordenador, podendo estes delegar tais competências (Comarca de Braga). Numa segunda via de solução, tem-se entendido que tal tramitação deve ser executada pelo Ministério Público (Comarcas de Faro, Évora e Santarém). Temos ainda uma terceira solução, segundo a qual o magistrado do Ministério Público promove a organização do processo, o qual é tramitado pelo administrador judiciário (Comarca de Leiria).

Soluções que, como vemos, não são consensuais, o que reflete bem o delicado da questão. Pois se é certo que estamos perante um processo de índole administrativa, e não jurisdicional, afastada fica a sua tramitação pelos juízos do tribunal. Todavia, apesar de se tratar de um processo administrativo, existe sempre a possibilidade de, no mesmo, se colocarem questões de natureza materialmente jurisdicional, como sejam as relacionadas com a adjudicação dos bens, com a impugnação dos atos praticados ou com incidentes relativos à validade da venda, sendo o decisor chamado a resolver um conflito de posições e a definir os direitos dos envolvidos. E é aqui que, precisamente, surgem as questões e dificuldades.

Refletindo sobre a problemática, verificamos que hoje, ao contrário do que acontecia anteriormente à entrada em vigor da LOSJ, não é o juiz presidente quem dirige a secretaria do tribunal, competindo essa direção ao administrador judiciário, apesar de seguir as orientações genéricas do juiz presidente, exceto nos assuntos que respeitem exclusivamente ao funcionamento dos serviços do Ministério Público (artigo 106.º, n.º 1, al. a), da LOSJ). Por isso,

²⁴ Cf. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 29.04.2003, processo n.º 03A1059, disponível in: <https://jurisprudencia.csm.org.pt/ecli/ECLI:PT-STJ:2003:03A1059.10/> (acesso em 26.10.2020).

vemos com algumas reticências que a venda dos bens declarados perdidos a favor do Estado possa ser executada pelo juiz presidente do tribunal de comarca.

Por outro lado, resulta de forma clara da LOSJ que foi intenção do legislador não conceder ao juiz presidente quaisquer funções jurisdicionais, as quais podem ser convocadas, como já vimos, no processo (administrativo) referido.

Apesar de todas as dúvidas e reservas enunciadas, propendemos a considerar que, sendo o administrador judiciário quem dirige a secretaria do tribunal, será ao mesmo quem compete executar a venda dos bens declarados perdidos a favor do Estado.

Porém, a aumentar a perplexidade gerada pelos contornos desta questão, importa ainda lembrar que das decisões do juiz presidente e do administrador judiciário se recorre, como já expusemos, para o CSM, o qual também não tem competência para decidir questões jurisdicionais.

Em suma, urge legislar de forma adequada sobre esta problemática, sendo certo que estamos perante procedimentos que regularmente são desencadeados em todas as comarcas do território nacional e que, não raras vezes, envolvem bens de elevado valor e/ou de rápida desvalorização, a demandar, nessa medida, uma regulamentação clara e apta a solucionar as questões que a cada passo se colocam de uma forma expedita e adequada.

3. Garantia da independência dos juízes

O modelo de gestão dos tribunais judiciais de primeira instância, como já se referiu, assenta na definição de objetivos estratégicos e processuais, e subsequente sua monitorização, visando alcançar a máxima eficiência do sistema de justiça.

Além disso, e até para garantir essa finalidade, a gestão dos tribunais, além de norteadora por objetivos, deve desenvolver-se numa dinâmica participativa e de permanente comunicação, interna e externa, aberta e eficaz.

Por outro lado, a independência dos tribunais e dos juízes deve também nortear todo o exercício gestor, sendo inaceitável a prática de qualquer ato que a possa colocar em crise. Segundo o artigo 202.º da CRP, os tribunais compõem o órgão de soberania que administra a justiça em nome do povo, incumbindo-lhes nessa administração da justiça assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados. O meio próprio e adequado para os tribunais cumprirem a sua missão é a decisão. Os tribunais decidem e, para decidirem, os tribunais e os juízes têm de ser independentes. Esta independência não pode ser vista ou encarada como um interesse profissional ou corporativo dos próprios juízes, ou sequer olhada como um seu privilégio, mas sim como uma garantia do cidadão.

Qualquer cidadão que esteja ou venha a estar em contacto com um tribunal, seja em que veste for, não pretende que a sua causa seja apreciada por juízes que sejam influenciados, por qualquer forma, pelas diferenças de poder ou influências das partes em litígio, por orientações ou emanações vindas da sua organização institucional, burocrática ou corporativa, por pressão do poder político e até por pressões estranhas ao Direito e às boas regras da administração da justiça²⁵. O que o cidadão verdadeiramente pretende é que os juízes sejam independentes e uma decisão só é justa se, entre outros requisitos, for julgada por juízes independentes.

O Tribunal Constitucional já teve ocasião de explicitar que a independência do juiz é, acima de tudo, um dever ético-social. A independência vocacional, ou seja, a decisão de cada juiz de, ao dizer o Direito, o fazer sempre, esforçando-se por se manter alheio e acima de influências exteriores é, assim, o seu *punctum saliens*. A independência, nessa perspectiva, é, sobretudo, uma responsabilidade que terá a dimensão ou a densidade da fortaleza de ânimo, do carácter e da personalidade moral de cada juiz. Porém, não pode esquecer-se a necessidade de existir um quadro legal que promova e facilite aquela independência vocacional, conforme então se alertou. Assim, é necessário que o desempenho do cargo de juiz seja rodeado de cautelas legais destinadas a garantir a sua imparcialidade e a assegurar a confiança geral na objetividade da jurisdição. É que, quando a imparcialidade do juiz ou a confiança do público nesta imparcialidade é justificadamente posta em causa, o juiz não está em condições de administrar justiça²⁶.

Continuando a seguir a decisão agora referida, estatui o artigo 203.º da CRP que os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei. Sendo estes órgãos de soberania, os juízes são os seus titulares, estendendo-se a independência daqueles (tribunais) a estes (titulares). A independência dos tribunais pressupõe e exige a independência dos juízes, a qual se traduz em que estes, no exercício das suas funções, interpretem e apliquem a lei sem outra sujeição que não seja aos ditames da sua consciência – sem sujeição, designadamente, a ordens ou instruções de quem quer que seja²⁷, manifestando-se a sua independência na função de julgar, na direção da marcha do processo e na gestão dos processos que lhes forem aleatoriamente atribuídos – artigos 4.º do EMJ e da LOSJ (os juízes julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções²⁸, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores).

A independência judicial é garantida e assegurada nomeadamente pela inamovibilidade e irresponsabilidade dos juízes, nos termos do artigo 216.º, n.ºs 1 e 2, da CRP e do artigo 4.º, n.º 3, do EMJ. A inamovibilidade dos juízes significa que são nomeados vitaliciamente e não podem ser transferidos, suspensos, promovidos, aposentados ou reformados, demitidos ou por qualquer forma mudados de situação senão nos casos previstos (artigo 6.º do EMJ). Concatenado com o princípio da inamovibilidade, encontra-se o princípio do juiz natural (artigo 32.º, n.º 9, da CRP), que implica que a designação de juiz que vai julgar a causa depende

²⁵ JOSÉ IGREJA MATOS *et al.*, *ob. cit.*, págs. 28-29.

²⁶ Acórdão n.º 135/88, publicado no Diário da República, II Série, de 8.09.1988.

²⁷ Acórdão n.º 135/88 do Tribunal Constitucional, *supracitado*.

²⁸ No Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 71/84, de 4.07.1984, salientou-se que a independência dos tribunais não pode apenas identificar-se com a circunstância de os mesmos julgarem apenas com vinculação à lei, “antes exige, igualmente, a independência pessoal dos juízes, que tem como pressuposto mínimo a respetiva inamovibilidade”.

de critérios absolutamente objetivos e predeterminados pela lei, e não de escolha das partes num dado processo ou de qualquer outra entidade. Por sua vez, o princípio da irresponsabilidade dos juízes significa que estes não podem ser responsabilizados ou demandados em virtude das suas decisões, salvas as exceções consignadas na lei²⁹ (artigo 5.º do EMJ e artigo 4.º, n.º 2, da LOSJ). Além de ter como fim assegurar a independência dos juízes, o princípio da irresponsabilidade “transporta a ideia de que o juiz não pode ser condicionado na sua função pelo medo de uma punição ou pela esperança de um prémio”³⁰.

A gestão dos tribunais vertida nas fronteiras das suas (de algumas) competências e na forma do seu exercício pelo juiz presidente do tribunal de comarca poderá, em algumas situações, pelo menos aparentemente, colidir com o exercício da função jurisdicional dos juízes e o inerente princípio da independência, nem sempre sendo claras as linhas demarcadoras de cada uma das esferas de atuação.

A fronteira entre o que é a gestão do tribunal, confiada ao juiz presidente, e a gestão processual ou do processo, a cargo do juiz do processo, é das que mais polémica tem suscitado porquanto, conforme acima referido, o juiz presidente, além das competências de representação e direção, funcionais e administrativas, possui ainda competências de gestão processual, elencadas nas várias als. do n.º 4 do artigo 94.º da LOSJ – competências essas que, de acordo com este normativo legal, são exercidas com observância do disposto nos artigos 90.º e 91.º, ou seja, com observância dos objetivos estratégicos³¹ e dos objetivos processuais pré-definidos (e respetiva monitorização), os quais balizam toda a atividade da gestão processual do juiz presidente.

As competências de gestão processual do juiz presidente têm como finalidade alcançar a máxima eficiência e eficácia³² do sistema de justiça e assim alcançar uma prestação de justiça de qualidade^{33 34}, mas não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada³⁵, em respeito pelo princípio da independência dos

²⁹ A lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro (alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho), que aprovou o regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas, prevê, no seu artigo 14.º, que sem prejuízo da responsabilidade criminal em que possam incorrer, os magistrados judiciais não podem ser diretamente responsabilizados pelos danos decorrentes dos atos que pratiquem no exercício das respetivas funções, mas, quando tenham agido com dolo ou culpa grave, o Estado goza de direito de regresso contra eles. Este normativo impede, assim, a responsabilidade pessoal direta dos juízes pelas suas decisões.

³⁰ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 28.02.2012, processo n.º 825/06, disponível in: www.dgsi.pt (acesso em 26.10.2020).

³¹ De acordo com o n.º 1 do artigo 90.º da LOSJ, o CSM e o Procurador-geral da República, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça, estabelecem, no âmbito das respetivas competências, objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para o triénio subsequente.

³² Conceitos estes que devem ser interligados entre si já que, para se conseguir atingir plenamente os objetivos estipulados (eficácia), tal deve ser feito com o melhor aproveitamento do tempo e dos recursos (eficiência).

³³ Nomeadamente as competências referidas nas als. a), c) e d) do artigo 94.º da LOSJ: “Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica”, “Acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável” e “Promover (...) a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais”.

³⁴ Eficiência, eficácia e produtividade, sem perder qualidade, a qual necessita de ser objetivada e quantificada de forma a ser mensurável – daí a necessidade de serem estabelecidos objetivos processuais, os quais integram as estratégias globais da organização, ou seja, os objetivos estratégicos fixados nos termos supra referidos.

³⁵ Artigo 91.º, n.º 4, da LOSJ.

juízes que impede e exclui qualquer tipo de ingerência no poder decisório do juiz, seja por parte do juiz presidente do tribunal de comarca, do CSM³⁶ ou de qualquer outra entidade ou terceiro.

Importa lembrar que o juiz presidente, no exercício destas funções, como em todas as outras que legalmente (ou por delegação do CSM) lhe foram atribuídas, não tem competências avaliativas/classificativas do desempenho de cada um dos juízes, nem está no seu horizonte a dimensão disciplinar da prática por estes de eventual ilícito disciplinar, as quais estão exclusivamente a cargo do CSM.

Tem de existir um casamento perfeito entre o *court management*³⁷ e o *case management*³⁸. É certo que mesmo nos casamentos perfeitos há e haverá sempre momentos de tensão e de conflito, mas em que o diálogo e o respeito conduzirão à pacificação. O importante é evitar o divórcio, interiorizando sempre que há limites inultrapassáveis pela gestão do tribunal, sob pena de invasão (inconstitucional) da esfera jurisdicional, a qual não deve, nem pode interferir com a decisão dos juízes nos seus processos (*case management*).

Por outro lado, há que atender que sendo, como são, os juízes absolutamente independentes no exercício da judicatura, nos tribunais a função jurisdicional tem de conviver e coexistir com a função administrativa, espaço em que incluem, nomeadamente, as competências materialmente administrativas atribuídas e desenvolvidas pelo CSM, pelos inspetores judiciais e por todos os demais responsáveis pela gestão do sistema³⁹.

Nas palavras do Conselheiro António Henrique Gaspar, então Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e do CSM, “[a] administração da justiça tem de se constituir como uma administração de retaguarda, dirigida por um objetivo essencial: conjugar o princípio fundamental da independência dos tribunais e dos juízes com a eficácia da organização e de funcionamento da justiça. A independência dos magistrados no julgamento e na decisão não está isolada, porém, do funcionamento da instituição; o juiz é livre em cada decisão individual, mas também deve estar, e está sempre em maior ou menor medida, enquadrado em espaços agregados de organização. Esta agregação, ou o nível organizacional da agregação, supõe uma compreensão mais fina da independência dos juízes e do comportamento dos agentes, fora do isolamento ou da solidão consigo mesmo, mas na interação entre o trabalho e a função do juiz e as competências e a atividade de gestão necessária na administração da justiça. Mas

³⁶ O CSM tem assento e figurino constitucional, devendo atuar como órgão de defesa da independência externa dos juízes relativamente a outros poderes estranhos à organização judiciária, sem olvidar que as suas funções não podem perturbar a independência interna dos magistrados, isto é, o livre exercício da sua atividade sem quaisquer vínculos perante os órgãos dirigentes da magistratura ou dos tribunais superiores (a não ser os prescritos na lei) – cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6.ª edição, pág. 681.

³⁷ No domínio dos tribunais, a gestão (*court management*) compreende o alcance global das tarefas organizacionais e das atividades configuradas para desenvolver a quantidade e a qualidade na provisão dos serviços judiciais – cf. NUNO COELHO, *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, março de 2015, CEJ, pág. 29.

³⁸ A gestão processual (*case management*) pode ser definida como a intervenção conscienciosa dos atores jurisdicionais no tratamento dos casos ou processos, através da utilização de variadas técnicas com o propósito de dispor as tarefas processuais de um modo mais célere, equitativo e menos dispendioso – cf. NUNO COELHO, ob. cit., pág. 30.

³⁹ MÁRIO BELO MORGADO, *O Juiz Presidente e gestão processual*, CEJ, 2014, pág. 27.

interação sem controlo hierárquico; o controlo hierárquico da independência constituiria uma contradição nos próprios termos”⁴⁰.

Por isso mesmo, conforme refere Luís Azevedo Mendes, “no caso da gestão processual, sendo esta uma atividade para a eficiência (mais depressa, menos custos, melhor cooperação, comunicação e compreensibilidade das decisões judiciais), ela não pode ser prosseguida em função de sérios objetivos mensuráveis e avaliáveis se não for estimulada pela organização judiciária (em sentido amplo) numa linha de vida persistente e esclarecida. Cargas de serviço adequadas, ferramentas de reengenharia da distribuição processual (*caseflow management*), ferramentas tecnológicas, espaços para diligências, comunicações e secretariado eficientes, formação em métodos de trabalho, avaliação e política de reconhecimento do mérito, espaços para comparação de práticas e resultados, por exemplo, são passos para uma boa cultura de gestão processual, mas esta atividade depende da política geral de organização”⁴¹.

Em suma, poderemos afirmar que “[n]um sentido genérico a gestão processual (*case management* e *caseflow management*) pode ser vista – ou deve ser vista – como uma parcela (parte integrante) da gestão dos tribunais (*court management*)”⁴², tendo todos nós juizes a obrigação de assumir e interiorizar que sendo, como efetivamente são, os juizes independentes no exercício das suas funções jurisdicionais, os mesmos não atuam sozinhos, estando, sim, inseridos numa organização e perante a qual deverão responder, respondendo esta ainda perante a comunidade.

A gestão processual implica para o juiz do tribunal um poder-dever de dirigir ativamente o processo e providenciar pelo seu andamento célere, promovendo officiosamente as diligências necessárias ao normal prosseguimento da ação, recusando o que for impertinente ou meramente dilatatório, adotando mecanismos de simplificação e agilização processual que garantam a justa composição do litígio em prazo razoável – artigo 6.º, n.º 1, do Código de Processo Civil –, adiantando-se no artigo 7.º do mesmo diploma legal que esta (composição do litígio) deve ser obtida com brevidade e eficácia⁴³, ou seja, os juizes servem para repor a justiça do caso concreto num processo em si mesmo justo, equitativo, acessível a todos, mediante prolação de decisão de qualidade, em prazo previsível e razoável, com utilização eficiente de todos os recursos disponíveis⁴⁴.

O artigo 20.º da CRP consagra o acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, prevendo-se no seu n.º 1 que a garantia de acesso aos tribunais tem como finalidade assegurar a defesa dos

⁴⁰ ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR, discurso proferido em 12.09.2014 na sessão de abertura do IX Encontro do CSM, acima referido.

⁴¹ LUÍS AZEVEDO MENDES, *Uma linha de vida: organização judiciária e gestão processual nos tribunais judiciais*, Revista Julgar, n.º 10, 2010, pág. 6.

⁴² NUNO COELHO, *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, março de 2015, CEJ, pág. 29; e *Manual de Organização e Administração Judiciárias no Âmbito da Criminalidade Organizada, Corrupção, Branqueamento de Capitais e Tráfico de Estupefacientes*, pág. 18, disponível in:

https://www.paced-paloptl.com/uploads/publicacoes_ficheiros/paced_manual_orgegestaojudiciarias_nc_vf.pdf (acesso em 26.10.2020).

⁴³ “A menção da eficácia tem na norma o sentido de eficiência, ou seja, utilização mínima de recursos necessários à prossecução do fim. Só assim a menção é útil pois entendida como obtenção dos resultados seria tautológica” – ANA AZEREDO, *O Juiz Presidente e gestão processual*, CEJ, 2014, pág. 49.

⁴⁴ ANA AZEREDO, ob. cit., pág. 51.

direitos e interesses legalmente protegidos. A eficácia de tal garantia decorre de a justiça ser administrada em prazo razoável⁴⁵ e mediante processo equitativo⁴⁶ (n.º 4 do mesmo normativo).

“A prontidão na administração da justiça é, assim, fundamental para que o direito à tutela judicial tenha efetiva realização. Ou seja: o direito de acesso aos tribunais também se concretiza através do direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas (...). E isso reclama celeridade processual. Claro é que não pode exagerar-se na preocupação de celeridade, pois uma rapidez excessiva, que se traduzisse num "ritmo processual trepidante", prejudicaria a ponderação das partes e a do próprio tribunal, podendo comprometer o acerto da decisão, quando o certo é que a finalidade primeira do processo é fazer justiça”⁴⁷.

Em termos conclusivos, podemos assentar que ao juiz do processo exige-se que profira, em tempo razoável, uma decisão justa, legal e com qualidade. Tais exigências não são compatíveis com as preocupações advinentes da gestão processual da administração da justiça e daí que as mesmas tenham, no novo sistema organizacional dos tribunais judiciais, sido desviadas para a competência do juiz presidente. O juiz do processo dispõe agora de mais tempo, liberto para julgar de forma independente, evitando o seu envolvimento em preocupações suscetíveis de consumirem desnecessariamente energias com matérias de índole gestora que ficam, agora, a cargo dos órgãos da gestão da comarca. O juiz do processo está, desta forma, em melhores condições para se dedicar exclusivamente à sua missão, não devendo encarar a intervenção do juiz presidente do tribunal da comarca naquela macrogestão como uma interferência na sua independência.

Esta intervenção dos órgãos de gestão, *maxime* do juiz presidente, na gestão processual com os contornos referidos, é deveras importante uma vez que, “para efeitos de avaliar se houve violação do direito à justiça em “prazo razoável”, a conduta negligente ou omissiva do juiz é equivalente à inércia do tribunal ou de qualquer autoridade dependente do tribunal em que corre o processo. Nessa medida, quer estejamos perante atuação ou omissão de juiz, quer estejamos face a ausência de juiz, de falta de juizes por não haverem sido formados ou por má gestão dos respetivos quadros face ao volume de serviço do tribunal (deficiente definição dos quadros), quer, ainda, quando haja grande volume de serviço e não haja um adequado quadro de funcionários judiciais, o Estado responderá civilmente pela desorganização do aparelho judicial”⁴⁸.

⁴⁵ “Vencer o pleito, mas só tarde e a más horas, equivale em certa medida a não o vencer. Vitória tardia é meia vitória. Para o próprio vencido, a demora na decisão pode importar um sacrifício acrescido, pela prolongação do estado de incerteza consequente do litígio” – cf. MANUEL DE ANDRADE, *Noções Elementares de Processo Civil*, Coimbra, 1956, pág. 372, *apud* Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 646/98, de 17.11.1998, disponível in: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980646.html> (acesso em 26.10.2020).

⁴⁶ O conceito de “processo equitativo” tem sido desenvolvido sobretudo pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, em aplicação da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, cujo artigo 6.º tem precisamente como epígrafe “Direito a um processo equitativo” e cujo § 1.º dispõe, retirando as palavras do artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que “qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada equitativamente” – frase que é repetida no artigo 14.º do Pacto Internacional Relativo aos Direitos Cívicos e Políticos.

⁴⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 646/98, de 17/11/1998, disponível in: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980646.html> (acesso em 26.10.2020).

⁴⁸ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 19.11.2017, processo n.º 10120/13, disponível in: www.dgsi.pt (acesso em 26.10.2020).

4. Liderança

Qualquer organização, seja ela de caráter privado ou público, tem de ser gerida de modo a que consiga alcançar os objetivos a que se propôs. Numa palavra, terá de ser liderada.

No caso dos tribunais, e apesar do seu modelo de gestão se firmar, como já aludido, numa orgânica tripartida, o juiz presidente assume indubitavelmente um papel predominante, estando-lhe desde logo atribuídas, *inter alia*, as funções de representação e direção do tribunal.

Podemos, assim, afirmar que ao juiz presidente cabe liderar o tribunal, sempre, é certo, dentro das suas competências. Para o exercício dessa liderança, “é determinante que cada um dos dirigentes do sistema se assumam como catalisador de transformação e mudança, numa lógica de permanente aperfeiçoamento das pessoas e dos modelos organizacionais, sendo certo que a liderança – enquanto processo contínuo de influência dirigido à melhoria da qualidade – deve ser praticada todos os dias, não só em sessões formais de trabalho, mas na reiterada interação com as pessoas, tendo em vista conseguir que elas executem o seu trabalho da melhor maneira possível. Para estimular a capacidade de autossuperação das pessoas e mobilizar todas as suas capacidades, competências e potencialidades, há que desenvolver um clima organizacional pautado por um vasto leque de valores positivos, nomeadamente: dinamismo, motivação e resiliência; rigor e exigência; flexibilidade e tolerância; respeito, credibilidade e empatia no relacionamento interpessoal; mas, sobretudo, por parte de qualquer dirigente, dar o exemplo, sentido de justiça, imparcialidade, objetividade e transparência»⁴⁹.

O juiz presidente deve ter autoridade, mas não deve ser autoritário. Tem-se por seguro que também não deve cair no polo oposto e ser permissivo, pois a permissividade gera fraqueza e fragiliza a organização. Não perdendo tal de vista, é, porém, nossa convicção que a essência do ato de liderar está em se ter a capacidade de influenciar positivamente os outros, convocando-os na prossecução de um objetivo comum.

Para tal, deve ser uma liderança compreensiva, educada, serena, cortês, dialogante e colaborante. O juiz presidente deve manter uma gestão de proximidade e uma magistratura de influência, tanto interna, como externa, e essencialmente junto dos que exercem funções na comarca, para, e desde logo, estar habilitado a conhecer (ou, pelo menos, a melhor delas se inteirar) as situações que, de alguma forma, possam provocar desvios aos objetivos traçados e fragilizar o bom desempenho da estrutura.

Por outro lado, não deve praticar atos que ponham em causa a independência dos restantes juizes, antes atuando de forma a garantir essa mesma independência e devendo, a cada passo, refletir no sentido de apurar se a prática de determinado ato não atentará contra essa independência. Esta permanente reflexão, enquanto ato de autocontrolo interno, acompanhada do controlo externo decorrente, desde logo, da auscultação dos interessados, constituem vetores fundamentais na tomada de decisões gestórias ponderadas e adequadas.

⁴⁹ MÁRIO BELO MORGADO, ob. cit., pág. 24.

Deve estar atento à existência de conflitos (procurando evitá-los ou, então, solucioná-los) e ao bem-estar físico e mental de quem trabalha no tribunal. A especial atenção, por exemplo, à síndrome de *burnout*⁵⁰ constituirá um assinalável contributo para a melhoria da saúde dos que ali prestam funções e, simultaneamente, para o bom andamento de todo o serviço, evitando absentismo ou quebras de produtividade e um sempre difícil ajustamento *a posteriori* que, mesmo que com a reafetação de juizes em substituição do afetado, nunca será uma solução desejável.

Liderança pressupõe a racionalização dos meios e dos recursos existentes, canalizando-os para um bom desempenho da organização na prossecução dos fins e resultados assumidos e evitando-se atos e práticas inúteis. Implica rigor, responsabilização e prestação de contas.

Mas, e voltando à ideia base já avançada, uma boa liderança faz-se muito pela partilha do processo decisório. Igualmente na prática dos atos de gestão deve subjazer um princípio orientador que o juiz presidente não pode desprezar, antes implementá-lo e respeitá-lo a cada momento: o princípio do contraditório ou da audiência prévia, o qual, além de constituir um dever a observar pelo juiz presidente e um direito dos juizes (e funcionários judiciais), concretiza as boas práticas do respeito e da consideração.

As competências devem ser exercidas por aqueles a quem foram atribuídas, mas em processo dialético e participado.

Nessa medida, o juiz presidente tem de assumir uma liderança inclusiva e cativante, capaz de envolver todos os juizes nos objetivos definidos e a definir. Na realidade, assumindo a fixação dos objetivos processuais um papel estruturante na missão do tribunal e dos respetivos juizes, como forma de garantia da qualidade gestora, tal tarefa pressupõe necessariamente o comprometimento ou envolvimento de todos os juizes por eles afetados, condição essencial à boa execução do plano delineado. Por essa razão, também, terão de ser auscultados sobre os mesmos e conjuntamente defini-los, assumi-los e partilhá-los.

O juiz presidente é um juiz, faz parte da comunidade dos juizes como qualquer juiz, já que nos termos legais e constitucionais, faz parte de um único corpo. Aqui, a hierarquia não tem lugar. Isto significa que o juiz presidente deve funcionar como um aglutinador, um congregador, um agregador de vontades.

Nem sempre será fácil, até porque em todos os setores existirão *free riders*, aqueles que se acomodam, os que vivem à boleia do trabalho dos outros e os que consomem as energias na sua parasitação, contaminando aqueles que querem e pretendem colaborar, cooperar e contribuir para se alcançarem melhores resultados e atingirem os objetivos propostos. Há e

⁵⁰ A Organização Mundial da Saúde (OMS) passou a incluir na lista de doenças o *burnout* (ou stress profissional), sendo que a nova classificação internacional de doenças vigorará a partir de 1.01.2022.

Na classificação internacional de doenças da OMS, que serve de base para as estatísticas de saúde, o «*burnout*» surge na secção consagrada aos «problemas associados» ao emprego e desemprego, sendo descrito como «uma síndrome resultante de ‘stress’ crónico no trabalho que não foi gerido com êxito».

A doença, de acordo com a OMS, caracteriza-se por «um sentimento de exaustão, cinismo ou sentimentos negativistas ligados ao trabalho e eficácia profissional reduzida» - disponível in:

<https://www.sns.gov.pt/noticias/2019/05/28/stress-profissional/> (acesso em 26.10.2020).

nunca deixarão de existir os revoltados, aqueles que se acham injustiçados pelo sistema e os que buscam protagonismo vivendo num conflito permanente com tudo e com todos. Há aqueles que, sendo gatos, ao verem-se no espelho se transformam em tigres. Ainda assim, o juiz presidente tudo deve fazer para os fazer sentir que fazem parte da organização e que o seu contributo é primordial para o sucesso da missão. A insistência e a persistência darão frutos.

Haverá também, e certamente, sempre o risco de interferências e alguns receios, mas que se dissiparão com o amadurecimento das relações, colaboração e cooperação de todos. Reforçando o que atrás se expôs, cremos firmemente que um processo dialético e participado na tomada da decisão, pelo juiz presidente, no contexto das suas competências, é uma garantia primordial de que tais interferências não ocorrerão.

5. Reflexão final

Por fim, traço essencial e inarredável, qualquer gestão, seja qual for a sua natureza, seja qual for a liderança, tem de ser humana. As pessoas são a força motriz para o alcançar dos objetivos e fins propostos. As pessoas são a essência de qualquer organização. Podem existir boas condições de trabalho, ótimos meios técnicos e logísticos, mas se não existir o envolvimento, a cooperação, a vontade dos vários intervenientes no sistema organizativo, o caminho do insucesso está encontrado.

Para levar a cabo a missão dos tribunais há, pois, que incentivar, valorizar e credibilizar as pessoas, reforçando positivamente as suas competências e capacidades, estimulando a independência, a autonomia, o espírito crítico e racional, a cooperação e a solidariedade. As pessoas são e serão, sem sombra de dúvidas, o melhor da organização judiciária.

Um juiz presidente do tribunal de comarca só será um verdadeiro presidente se tiver em consideração e der primazia à componente humana.

A justiça é feita para as pessoas, mas também é feita por pessoas.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

7. A função do Juiz presidente do tribunal de comarca gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juizes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência? O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

Agostinho Soares Torres



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

7. A FUNÇÃO DO JUIZ PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE COMARCA GESTOR E INTERLOCUTOR/AGREGADOR PROACTIVO DE CONSENSOS NA SALVAGUARDA DA INDEPENDÊNCIA DOS JUÍZES PERANTE AS EVENTUAIS ENTROPIAS DA PRESSÃO DE EFICIÊNCIA? O PAPEL DAS ASSESSORIAS JUDICIAIS NESSE (DES)ENCONTRO¹

Agostinho Soares Torres*

I. Resumo

II. Justificação e delineação do tema

III. Introdução

1. A independência dos juízes e as reformas judiciais na dependência da produtividade, eficácia e brio profissional

1.1. A independência judicial como interrelação e responsabilidade

1.2. A independência dos juízes, a eficiência do sistema judicial e a *accountability*

1.3. A afirmação codificada dos valores da independência e da eficiência no plano internacional

2. A pressão da eficiência – produtividade e qualidade

2.1. O Papel dos Juízes Presidentes: funções, deveres, desafios e interrogações

2.2. No Plano internacional – acções e preocupações

3. O papel e importância das assessorias nos tribunais

3.1. Legislação e normas reguladoras nacionais relevantes e sua evolução cronológica em matéria de assessorias e gabinetes de apoio nos tribunais superiores e de 1.ª Instância

3.2. No Plano internacional

3.3. O CCJE e o papel dos assessores judiciais. Recomendação n.º 22

3.4. A proposta de parecer e as recomendações sugeridas pelo CCJE

IV. Conclusões

V. Bibliografia e textos de consulta

“Quanto mais souberes mais serás capaz de controlar os acontecimentos”

(Sir Francis Bacon, 1597)

“Colocar as perguntas erradas ou não agir em conformidade em resposta às questões certas é o mesmo que dar respostas que realmente não relevam”.

(Ingo Keilitz)²

“Insufficient and arbitrary funding of the judiciary, can make individual independence an empty shell”

F. van Dijk, F. & G. Vos (2018).³

I. Resumo (Abstract)

O papel do juiz presidente de tribunal de comarca situa-se num ponto de cruzamento entre a defesa dos princípios fundamentais e as exigências de uma gestão de excelência que mantenha intactas as garantias fundamentais do cidadão, a independência dos juízes e saiba criativamente adequar as boas práticas a uma cultura de eficiência e qualidade das decisões. A relevância destas no confronto com a pressão e mensuralidade dos fluxos processuais exige dele uma proactividade e uma postura de consensualidade entre os seus pares. Mas a proposição de métodos de trabalho e inovação nos recursos passa também pela ponderação

* Juiz Desembargador no Tribunal da Relação de Lisboa.

¹ Trabalho elaborado no âmbito do III Curso de Juízes Presidentes de Tribunal de Comarca – 2020.

² Keilitz, Ingo – *“Independence and Accountability through the “Lens” of Performance measurement and Management”* – International Journal for Court Administration 9 No. 3, December 2018.

³ F. van Dijk, F. & G. Vos (2018).

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

das vantagens da activação de assessorias e gabinetes de apoio aos juízes. Neste trabalho veremos sinteticamente essas interligações e em que estado se encontra a implementação desse núcleo de potenciais vantagens e as entropias que as dificultam, para a diminuição de pendências e o aumento da qualidade das decisões.

Palavras-chave

Juiz Presidente. Eficácia. Independência. Court management. Assessorias.

II. Justificação e delimitação do tema

O nível de funcionamento dos tribunais é uma componente fundamental para a vida das pessoas, sendo-o também para o desempenho económico. Uma justiça lenta, cara, inoperante ou ineficaz gera inevitáveis violações nos direitos dos cidadãos. O seu bom funcionamento é, pois, uma garantia estruturante da cidadania no seu mais amplo sentido.

A crescente mais valia dos tribunais tem vindo a centrá-los na charneira das preocupações colectivas a propósito da confiança na sua eficácia. A galopante litigância de massa ou de maior complexidade tem-lhes imposto um nível mais acentuado no seu desempenho.

O crescente movimento reformista na justiça tem surgido, assim, à escala internacional, visando tornar o sistema judicial mais célere, simplificado, digital, transparente e sobretudo mais eficiente para os cidadãos.

A função central do juiz presidente de tribunal de comarca convoca questões importantes na articulação entre a “*accountability*”, lida como responsabilidade numa gestão de excelência e aqueles princípios fundamentais e a sua compatibilização com necessidades de consequimento de objectivos processuais previamente fixados, no quadro de uma correlação articulada com o Conselho Superior da Magistratura, os órgãos de gestão de comarca e a avaliação sistemática a que estão sujeitos.

A qualidade que se supõe do sistema judiciário é a qualidade (e não a quantidade ou a pressão estatística) das suas decisões e dos seus procedimentos⁴, mas os poderes e os limites dos poderes do juiz presidente na relação com os restantes juízes seus pares convocaram já entropias e questões que a história recente dessas reformas demonstrou não serem de resolução pacífica na comunidade jurídica e na sua interpelação com o órgão de gestão e disciplina (v.g. o CSM).

O Juiz Presidente justifica-se como gestor interpares, mas também lhe é solicitada uma proactividade criativa que, além do bom senso e da procura de consensualidade, preveja dificuldades, acompanhe com realismo a evolução dos fluxos de trabalho e anteveja soluções, propondo boas práticas e medidas tempestivas.

⁴ Cfr. Homem, António Pedro Barbas in “Prefácio – FORMAÇÃO ÉTICA DO MAGISTRADO – ÉTICA E DEONTOLOGIA JUDICIÁRIA – Tomo I – ed. e-book CEJ.

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

Mas, se das palavras aos actos, por vezes, a distância é grande, pois a pressão dos números (fluxo processual e pendências e tempo de decisão) é uma realidade que quase sempre esconde a falta de consideração real pela maior qualidade da justiça e da sua componente humana, há que reflectir também em que medida o aumento de recursos, nomeadamente através de efectiva instalação de assessorias e gabinetes de apoio aos juízes bem estruturados e dimensionados, aproveitando as experiências colhidas já, aqui e noutros países, poderá servir de alavancagem para a conciliação entre uma gestão mais eficaz para a criação de níveis mais elevados de confiança pública mas também libertando os juízes de tarefas administrativas e procedimentais impróprias da sua condição de julgadores. Afinal, os juízes são pagos para decidirem bem e não para serem maioritariamente escritores de despachos de expediente.

Propõe-se aqui delinear aquela correlação entre actores judiciais, princípios e objectivos no *court management*, na sua estrutura e dinâmica essenciais, salientando-se derradeiramente o valioso papel das assessorias, tão proclamado quanto esquecido, numa estratégia de melhoria significativa do funcionamento dos tribunais, a par de um maior respeito por quem produz a justiça e pela qualidade desta.

O tema inscreve-se, pois, na sua essencialidade, na temática do módulo IV (e em parte no Módulo II) do programa do III Curso de Formação Específico para o exercício das funções de Juiz Presidente de Tribunal de Comarca.

III. Introdução

A sociedade complexa que cada vez mais nos surge estruturada e digital, na pressão de resultados económicos de maior grandeza e o evitar de políticas orçamentais fortemente deficitárias, vem exigindo também aos tribunais uma resposta mais dinâmica, eficiente e eficaz e a discussão de modelos de trabalho e organizacionais visando um maior grau de produtividade dos serviços e de qualidade de vida. Foi assim que, também nesse processo, a partir dos meados dos anos 90, com a utilização da Internet, várias instituições da Administração da Justiça e da Magistratura criam os seus próprios *sites* e plataformas digitais (o STJ, a PGR, o CSM em 1996) e os próprios agentes judiciários (magistrados, advogados, etc.) se manifestam em debate e partilha de informação mais ampla em rede e/ou em redes sociais. Sendo certo que o nível de confiança dos cidadãos tem vindo a diminuir em relação à forma de gestão pública, procurou-se então desenvolver e envolver reformas da administração pública a partir de modelos mais próximos do da gestão privada, visando um serviço público de qualidade, mas assumindo o Estado um papel regulador. Essa evolução e necessidade da gestão pública, naturalmente, influenciaram de forma também mais intensa a administração das secretarias dos tribunais (*New Public Management*, sobretudo tendo como objectivo a diminuição do fluxo e pendências de processos, nomeadamente nas áreas cível e da acção executiva).⁵

⁵ cfr. Santos, Patrícia Carla, *Teletrabalho nos Tribunais Judiciais, Administrativos e Fiscais Portugal - Realidade ou ficção?* – ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa Setembro, 2018: – “O conceito de Nova Gestão Pública aparece nos anos 80 procurando substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial. Ele

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

Com este modelo, os diferentes actores da Administração, integrados em rede, começaram a beneficiar da oportunidade de exercício de maior proactividade na estruturação das políticas públicas, deixando de ser tanto uma responsabilidade exclusiva do Estado, num aparente “retorno ao conceito original de Democracia” onde o Poder está intimamente ligado ao Povo.

O Modelo predominante nas últimas décadas começou a perder força, dando lugar à *Governance/NeoWeberianism/New Public Administration* colocando o cidadão (e não o cliente) e a participação públicas como elementos activos da reforma, contribuindo, desta forma, para o desenvolvimento das democracias contemporâneas (Ferraz e Madureira, 2009, *ibid cit*). Enquanto num modelo mais burocrático o cidadão é tratado como administrado/utente, no modelo de Gestão Pública há mudança, vendo-se, porém excessivamente, o cidadão quase apenas como cliente, (por influência decorrente da modelação da gestão privada); e no modelo *Governance* o cidadão é tido como “parceiro/utente, ou apenas como cidadão, em virtude da sua passagem para um papel mais central no processo de construção da agenda política das entidades públicas” (ob. cit., Alves, 2011).

A análise do tema da administração judiciária convoca, desde logo, a atenção para dois princípios básicos do *court management* e da governação/organização da justiça:

- O pleno respeito da independência e da autonomia do poder judicial; e
- A responsabilização pelo desempenho qualificado e eficiente do serviço público de justiça por parte do sistema judicial (*accountability*) (COELHO, 2015).

O Juiz presidente, no seu papel pluridimensional⁶ de direcção do “*court management*” e como representante da governação institucional do tribunal está dotado de estatuto em resultado das concepções subjacentes ao juiz “*primus inter pares*”. Posiciona-se sobretudo no cruzamento da exigência cada vez maior de *padrões de qualidade que conferem legitimação* à actividade dos tribunais na efectivação dos direitos fundamentais e em prazo razoável, amplamente sublinhadas nos diversos tipos de políticas públicas de justiça reformistas, em instrumentos e declarações internacionais sobre o desempenho do sistema judicial, com independência, equidade, com celeridade [tempo razoável], com eficácia e com qualidade (COELHO, 2015).

Segundo Coelho (2017:16 e 112) em Portugal, a matriz do modelo de administração e gestão dos tribunais está configurada, a nível central, num “modelo de competências bicéfalo, repartido entre Ministério da Justiça e os órgãos do poder judicial (os conselhos superiores das magistraturas) e os órgãos superiores do Ministério Público (OPJ, 2017:71), exercício este

surge num ataque ao modelo de gestão pública associado ao Estado de Providência (*Welfare State*) e serve sobretudo, para identificar os esforços levados a cabo nas últimas décadas do século XX, para modernizar e reformar o modelo de gestão pública, baseando-se na insatisfação do modelo de gestão adotado pelo *Welfare State* (Hood 1991:4), que é acusado de ser ineficiente, demasiado lento a reagir às necessidades dos cidadãos e prejudicial ao desenvolvimento e o crescimento económico”).

⁶ “Destacam-se vários planos na análise do sistema judicial-macro, respeitante ao sistema judicial na sua organização macro ou institucional; – médio, que cuidará da organização e administração dos tribunais; e o – plano micro, relativo ao núcleo decisional, isto é, ao núcleo atomístico da tarefa jurisdicional” – (Coelho, 2015) Gestão dos Tribunais e Gestão Processual NUNO COELHO – Março de 2015 – Ed. CEJ.

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

conseguido porque a estrutura orgânica do Ministério da Justiça permite que órgãos de administração indirecta (IGFEJ) responsáveis pela centralização da gestão financeira, do património, das tecnologias e da informação da justiça se articulem com órgãos de administração directa (DGAJ e DGPJ) e que centralizam competências de planeamento e gestão estratégica da política de justiça e de gestão de recursos humanos, com excepção dos magistrados (DGAJ)”.

Também na justiça houve necessidade de reformas estruturais e agrupáveis em quatro tipos:

- Processuais;
- Governação;
- Gestão e organização do sistema de justiça;
- Desjudicialização ou descriminalização de certas condutas e criação de meios alternativos de resolução de litígios.

Houve pois necessidade de condicionar a gestão dos tribunais:

- i) À renovação de recursos humanos;
- ii) Ao redimensionamento das estruturas dos serviços e dos métodos de trabalho;
- iii) À implementação de novos procedimentos jurisdicionais e à introdução de gestão e de ferramentas de avaliação (cit Coelho, *ibidem*).

Em concreto, as reformas no âmbito da administração e gestão dos tribunais judiciais assentam em dois pressupostos essenciais: *“a adoção de uma nova conceção de administração pública, assente no abandono do modelo de gestão burocrático e na adoção dos modelos gestor e da qualidade total e o reconhecimento de que os défices de organização, gestão e planeamento dos sistemas de justiça são responsáveis por grande parte da ineficiência e ineficácia do seu desempenho funcional (...) (OPJ, 2006:201).⁷*

Portugal, de igual modo, onde as medidas gestórias desempenham um papel central nos objectivos da política pública da justiça (maior consolidação, qualidade e eficiência do sistema), iniciou uma reforma estrutural através da “Reforma do Mapa Judicial” pela “Lei n.º 52/2008”.

O novo mapa judiciário criado por esta Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto – Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ) – visou a instalação de jurisdições especializadas, criando novos modelos de gestão e procedendo a uma reorganização profunda da estrutura dos tribunais concebida como uma fase preliminar de preparação de infra-estruturas e de instrumentos normativos necessários à instalação das comarca piloto a 14 de Abril de 2009.

⁷ Vide Conclusões apresentadas, no estudo realizado pelo Observatório Permanente da Justiça (2006) *“Como gerir os tribunais? Análise comparada de modelos de organização e gestão da justiça”* e que teve como objetivo central a análise comparada de modelos de organização e gestão da justiça de Espanha, Bélgica, Holanda, Noruega, Irlanda e do Estado do Michigan, sobretudo com referência aos tribunais judiciais.

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

A sua concretização e implementação reformista deu-se em 1 de Setembro de 2014, com a Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei de Organização do Sistema de Justiça – LOSJ) regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, esta precedida pela entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil (aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de Agosto), e com o Plano de Acção para a Justiça na Sociedade de Informação.

Um dos principais objectivos da reforma foi permitir uma gestão, concentrada e autónoma, por cada uma das 23 comarcas, num modelo de gestão por objetivos, para maior eficácia e qualidade, que caberia implementar aos «Conselhos de Gestão», formados por um Juiz Presidente, um Procurador Coordenador e um Administrador Judiciário.

Em Janeiro de 2017 foi aprovada a Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro, que procedeu à primeira alteração à Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário, doravante denominada LOSJ) visando suprir os constrangimentos sentidos pelo modelo anterior (excessivo afastamento entre o cidadão e as estruturas judiciais) no plano dos julgamentos criminais e no domínio da jurisdição de família e menores.

Com a regulamentação da nova LOSJ (Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de Dezembro) reativaram-se as 20 circunscrições extintas, bem como 23 das secções de proximidade.

Através da Lei n.º 4/2017, de 25 de Agosto, deu-se nova redacção aos artigos 47.º e 54.º da LOSJ. Por sua vez, o artigo 11.º da Lei n.º 94/2017, de 23 de Agosto concretiza nova redacção ao artigo 114.º da LOSJ. Por fim, uma quarta alteração ocorre com a Lei n.º 23/2018 – D.R. n.º 107/2018, Série I de 2018-06-05, introduzindo uma nova redacção aos artigos 54.º, 67.º e 112.º, definindo-se novas regras em sede de competência material do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão.

Na área da gestão governativa, em áreas conexas com a organização e funcionamento interno dos tribunais e métodos de trabalho, foram tomadas duas iniciativas importantes:

- i) A execução do *Projeto Tribunal+*, de melhoramento do atendimento e de encaminhamento dos cidadãos que se relacionam com o sistema judiciário e de optimização do funcionamento das secretarias judiciais e do Ministério Público, no Tribunal de Sintra, em expansão para os Tribunais da Amadora, Cascais e Oeiras que, segundo o Ministério da Justiça, permitiu a poupança em 11% do tempo total de trabalho dos funcionários e uma diminuição relevante da pendência processual e;
- ii) O aumento da celeridade no tratamento dos processos e de gestão das comarcas, por recurso a novas tecnologias, no âmbito do *Programa Justiça + Próxima*.

De seguida, veremos em maior aproximação a ligação das reformas e objectivos aos valores como a independência judicial, a eficácia e o papel das assessorias na sua consolidação, olhando de perto as recomendações e experiências internacionais e a sua evolução normativa.

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

1. A independência dos juízes e as reformas judiciais na dependência da produtividade, eficácia e brio profissional

1.1. A independência judicial como interrelação e responsabilidade

É ponto assente que o poder judicial, um dos três poderes de todo o Estado democrático, tem como missão garantir a existência do Estado de Direito e assegurar a correcta aplicação do Direito, de modo imparcial, justo, *equitativo e eficaz*. Se constituem pressupostos indispensáveis para o seu funcionamento e desiderato a independência e a imparcialidade do juiz, é também certo que a qualidade e a *eficácia* do sistema judicial são um elemento importante para garantirem essa mesma independência.

Cabe assim ao Estado prover e assegurar, mediante prévia acção co-participativa ou de consulta dos órgãos representativos do poder judicial, os meios humanos, materiais e económicos indispensáveis para o bom funcionamento da justiça e a sua administração eficiente. Os juízes e os seus órgãos independentes de governação e disciplina, no âmbito das respectivas atribuições e sem prejuízo da sua própria idiosincrasia, não podem nem devem enjeitar a responsabilidade de prestação pública de contas sobre o funcionamento dos tribunais perante os cidadãos e os outros poderes soberanos do Estado.⁸

Mas, sendo a independência “(...) *uma interrelação que pressupõe uma base de pertença e de relacionamento, isto é, de interdependência., (...) como espaço de liberdade e de autonomia* – pressupõe-se, a partir dela, até para a reforçar a confiança pública, também *alguma responsabilidade (mais ou menos marcada) da entidade ou da instituição que se assume como independente (...)*” e “(...) *espera-se que a actividade dos juízes consiga responder ao seu efectivo papel social, concedendo-lhes autoridade e legitimação perante o mundo exterior ao seu respectivo núcleo jurisdicional*” (ibidem).

1.2. A independência dos juízes, a eficiência do sistema judicial e a *accountability*

O respeito e a legitimação por parte dos cidadãos estarão na proporção e em consonância com o superior desempenho dos tribunais e da qualidade de decisões jurisdicionais, compreensíveis, convincentes e, de não menos importância, publicadas em prazo razoável.

Daí a noção (defendida em Coelho, op. cit.) *multidimensional e de cariz dinâmico* em que se deve compreender o conceito de independência judicial em co-relação directa com o valor autogarantístico da responsabilidade (*accountability*) entrecruzado na acção de *transparência, prestação de contas e da assumpção ética da responsabilidade*, ético-socialmente responsabilizável.

⁸ Vide (COMPROMISSO ÉTICO DOS JUÍZES PORTUGUESES – PRINCÍPIOS PARA A QUALIDADE E RESPONSABILIDADE 2009) in: <https://a.storyblok.com/f/46533/x/42c9e058b1/compromisso-etico-dos-juizes-portugueses-2009.pdf>

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juizes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

O gerencialismo inoperante assumido nos métodos tradicionais (burocracia e excesso de regulação procedimental) foi rapidamente engolido no volume e complexidade do fluxo processual da actual litigância judicial, pouco satisfatórios para as necessidades de rapidez e de qualidade exigidos pela sociedade e economia contemporâneas.

Daí que não seja de admirar que as matrizes da gestão pública tenham procurado adaptar-se a procedimentos e estilos da gestão privada empresarial, (como a autonomia na gestão e responsabilidade dos serviços, a gestão por objectivos, obtenção de maior eficiência e resultados, *new public management*), ou mesmo desenvolvendo-se numa nova concepção da administração pública com padrões organizacionais mais modernos e profissionais (nova administração pública ou *traditional public management*) (Coelho – *ibid.*).

Fica assim constatada a interligação aludida num esforço adaptativo emergente.

1.3. A afirmação codificada dos valores da independência e da eficiência no plano internacional

A consagração de princípios que visam garantir, em planos e alcance idênticos, o estatuto universal de um poder judicial independente, efectivador da justiça e de respeito pelos direitos humanos, tem sido levado a cabo continuamente por um amplo movimento internacional.

A temática da independência (externa e interna e a sua correlação com a eficiência e a boa gestão dos tribunais) é contextualizada por inúmeras referências muito diversificadas, de entre as quais citamos a título de exemplo algumas das mais relevantes:

- ONU – Basic Principles On The Independence of the Judiciary⁹
- O Estatuto Universal do Juiz de 17 de Novembro de 1999¹⁰
- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – 2000 (artigo 47.º)
- Os princípios de Bangalore¹¹
- A Résolution de la Commission des droits de l'homme 2005/33 sur l'indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire, des jurés et des assesseurs et indépendance des avocats¹²
- The International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors¹³
- Practitioners Guide No. 1 adopted in 1999 by the African Commission on Human and

⁹ Adoptados no 7.º Congresso da ONU sobre Prevenção do Crime e Tratamento dos agressores – Milão – Agosto/Set 1985 e adoptada pelas Resoluções 40/32 de 29/Nov e 40/146 de 13 de dez da AG da ONU.

¹⁰ Artigo 6.º O Juiz deve cumprir as suas obrigações profissionais num prazo razoável e accionar todos os meios necessários que assegurem uma maior **eficácia**.

¹¹ Elaborados pelo Grupo de Integridade Judicial, constituído sob os auspícios das Nações Unidas. A sua elaboração teve início no ano de 2000, em Viena (Áustria), os princípios foram formulados em abril de 2001, em Bangalore (Índia) e oficialmente aprovados em novembro de 2002, em Haia (Holanda).

¹² Disponível em: <http://www.deontologie-judiciaire.umontreal.ca/en/textes%20int/documents/>

¹³ Practitioners Guide No. 1 International Commission of Jurists, 2007-Geneva <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2018/12/4a7837af2.pdf>

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

People's Rights¹⁴

- Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA Region (the Beijing Principles)¹⁵
- Comentário n.º 1 (2002) do grupo de trabalho do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (CCJE-GT) sobre o projecto de Bangalore relativo ao Código de Deontologia da Magistratura

Do Conselho da Europa: Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (CCJE):¹⁶

- Parecer n.º 1 (2001) do CCJE sobre as normas relativas à independência e à inamovibilidade dos juízes;
- Parecer n.º 3 (2002) do CCJE sobre os princípios e regras que regulam os imperativos profissionais aplicáveis aos juízes e em particular a deontologia, as incompatibilidades e a imparcialidade;
- Carta Europeia sobre o Estatuto dos Juízes, Conselho da Europa, Julho de 1998.
- Magna Carta dos Juízes, aprovada em 18 de Novembro de 2010, pelo Conselho Consultivo dos Juízes Europeus
- **Recommendation [CM/Rec\(2010\)12](#) of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities** (*Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies*)^{17 18}
- Rapport 2009-2010 do GRUPO DE TRABALHO da RE CJ (Deontologia Judiciária)

¹⁴ <https://www.achpr.org/>

¹⁵ <http://www.asianlii.org/asia/other/CCJAPRes/1995/1.html> – adoptada pela 6ª Conferência de Presidentes dos Supremos Tribunais, agosto de 1997

¹⁶ Para uma lista mais completa vide <https://a.storyblok.com/f/46533/x/42c9e058b1/compromisso-etico-dos-juizes-portugueses-2009.pdf> – e, em particular, os comentários ao principio da diligência.

¹⁷ In https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805afb78

¹⁸ [No texto inglês original]: “**Chapter II – External independence**

12. Without prejudice to their independence, judges and the judiciary should maintain constructive working relations with institutions and public authorities involved in the management and administration of the courts, as well as professionals whose tasks are related to the work of judges in order to facilitate an effective and **efficient** administration of justice (...)”.

Chapter V – Independence, efficiency and resources: 30. The **efficiency** of judges and of judicial systems is a **necessary condition for the protection of every person's rights**, compliance with the requirements of Article 6 of the Convention, legal certainty and public confidence in the rule of law”.

31. **Efficiency** is the delivery of quality decisions within a reasonable time following fair consideration of the issues. Individual judges are obliged to ensure the efficient management of cases for which they are responsible, including the enforcement of decisions the execution of which falls within their jurisdiction.” 32. The authorities responsible for the organisation and functioning of the judicial system **are obliged to provide judges with conditions** enabling them to fulfil their mission and should achieve efficiency while protecting and respecting judges' independence and impartiality.

Resources

(...)35. A sufficient number of judges and **appropriately qualified support staff** should be allocated to the courts.36. To prevent and reduce **excessive workload** in the courts, measures consistent with judicial independence should be taken to assign non-judicial tasks to other suitably qualified persons.

Courts' administration

(...) 41. Judges should be encouraged to be involved in courts' administration.(...) 65. Judges should regularly update and develop their proficiency.”

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

Das Associações Internacionais de Magistrados: (entre muitos outros):

- UIM – União Internacional de Magistrados – Estatuto Universal do Juiz (Taipé 1999);
- MEDEL – Magistrados Europeus para a Democracia e as Liberdades – Elementos de um estatuto europeu da magistratura (Palermo 1993).

2. A pressão da eficiência – produtividade e qualidade

2.1. O Papel dos Juízes Presidentes de tribunal de comarca: *funções, deveres, desafios e interrogações*

A Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei de Organização do Sistema de Justiça, doravante LOSJ) atribui a um novo órgão – o presidente do tribunal – competências de gestão processual (cf. artigo 94.º, n.ºs 1 e 4).

A este cumpre propor e aplicar regras de boas práticas, métodos de trabalho consensualizados e objectivos mensuráveis para cada “unidade orgânica” (o CSM fixa os indicadores do volume processual adequado); acompanhar e avaliar a actividade do tribunal, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça dando o devido relevo às reclamações ou as respostas aos questionários de satisfação, e submeter essa avaliação à apreciação de um outro órgão, o conselho de gestão; acompanhar o fluxo processual do tribunal e identificar os processos pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo razoável, informando disso o CSM e promovendo as medidas que se justifiquem; (artigo 94.º, n.º 4, e 108, n.º 2, al. d);

Assim, os principais desafios (Fialho: 2019) que se lhe apresentam giram em torno do potenciar as suas competências em liderança co-participada com o máximo de consensualidade entre os seus pares, o Ministério Público e pessoal de secretaria, criatividade com certa plasticidade e capacidade de adaptação (gestão de proximidade) ganhos de eficiência com conseguimento de decisões em prazo razoável, mas sempre garantindo a independência dos juízes, sendo o exemplo máximo de observância deste, impedindo sempre que se criem ambientes relacionais de dependência funcional ou hierárquica perante os órgãos de gestão.

Têm sido detectadas áreas de exercício da gestão conflitantes – ordens, provimentos e instruções dos juízes, a delegação de competências nos juízes coordenadores, a determinação ou quantificação do trabalho e do volume processual diário, a prática de actos fora do edifício onde o juízo se encontra sediado, a reafecção de juízes, a afectação de processos ou a acumulação de funções, entre outras, como as propostas ao CSM de reafecção de juízes ou a afectação de processos, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços.

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

Creemos estarem já na sua maioria devidamente pacificadas, mas detectam-se ainda bolsas de algum conflito, aparentemente de mais fácil resolução e com maior consensualidade na relação com o CSM e os pares.

A gestão em torno da exigência de alcance dos objectivos pré-determinados (a pressão “estatística”) em circunstâncias de austeridade é outra dificuldade de relevo não necessariamente potenciadora da maior qualidade das decisões.

No plano relativo à gestão do expediente diário do juiz, *“importa igualmente estabelecer regras de funcionamento adequadas que deixem de transformar a “cadeia de produção processual” numa anarquia ou no mencionado “combate” entre a secção de processos e o juiz, induzindo a práticas processuais inadequadas de gestão aparente do processo”*.¹⁹

Sabido é que “o elevado fluxo de despachos de mero expediente, que deveriam ser encargo de assessores ou de funcionários experientes preenche desde há muito, excessivamente, a actividade diária dos juízes” e desadequa invariavelmente qualquer bem intencionada gestão processual.

2.2. No Plano internacional – acções e preocupações

Esta preocupação com a carga excessiva de trabalho e volume processuais reflecte-se desde logo na Recomendação n.º R(86) 12 do Comité de Ministros dos Estados Membros relativa às medidas para evitar e reduzir a carga excessiva nos tribunais (Adoptada pelo Comité de Ministros em 16 de setembro de 1986):

“ (...) Tendo em conta o número crescente de casos apresentados aos tribunais, que são suscetíveis de interferir com o direito de qualquer pessoa a uma audiência dentro de um prazo razoável, nos termos do Artigo 6.1 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos; Considerando, ainda, o elevado número de tarefas extrajudiciais a desempenhar por juízes que, em alguns países, tende a aumentar; Convencidos do interesse de limitar o número de tarefas extrajudiciais desempenhadas pelos juízes, bem como de reduzir qualquer carga de trabalho excessiva dos tribunais, a fim de melhorar a administração da justiça; Convencidos ainda do interesse em assegurar de forma permanente uma distribuição equilibrada dos processos entre os tribunais e de fazer o melhor uso possível de seus recursos humanos,

Convida os governos dos Estados membros, além de atribuir ao judiciário os meios necessários para lidar efetivamente com o crescente número de processos judiciais e tarefas não judiciais, a considerarem a conveniência de prosseguir um ou mais dos seguintes objetivos como parte de seu processo judicial:

(...)

II. Não aumentando, mas reduzindo gradualmente as tarefas extrajudiciais confiadas aos juízes, atribuindo-as a outras pessoas ou organismos (...)”.

¹⁹ Fialho, António José – A Gestão Processual ao serviço da independência dos Tribunais e dos Juízes – 2019 – Ed CEJ.

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

Por sua vez, veja-se também o Plano de Ação Global para os Juízes na Europa – CCJE – 12 de Fevereiro de 2001²⁰:

“1. O funcionamento dos sistemas judiciários dos Estados membros do Conselho da Europa é uma das principais preocupações da Organização.

O quadro de ação global leva em consideração o Artigo 6.º da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, que estabelece que “todos têm o direito a uma audiência justa e pública em um prazo razoável por um tribunal independente e imparcial estabelecido por lei”. Tem também em consideração o acervo do Conselho da Europa no domínio da justiça, resumido no documento MJU-22 (99) 5. Isto diz respeito, em particular, à Recomendação n.º R (94) 12 sobre a independência, eficiência e papel dos juízes.

Além disso, tem em conta o Relatório sobre medidas eficazes em termos de custos para aumentar a eficiência da justiça (preparado pelo Comité de Peritos em Eficiência da Justiça (CJ-EJ) e apresentado na Conferência de Londres dos Ministros da Justiça Europeus em Junho de 2000 por o CDCJ e o CDPC).

(...) Neste contexto, prepare opiniões, nomeadamente sobre: (...)

II. Administração e gestão dos tribunais

- a) (...)
- b) os poderes dos juízes na administração e gestão dos tribunais (...)
- c) modelos de administração e gestão dos tribunais, nomeadamente no que diz respeito às novas questões das tecnologias da informação e uso de métodos estatísticos (...)
- e) *case management*²¹.

3. O papel e importância das assessorias nos tribunais

3.1. Legislação e normas reguladoras nacionais relevantes e sua evolução cronológica em matéria de assessorias e gabinetes de apoio nos tribunais superiores e de 1.ª Instância

A implementação da Assessoria aos Juízes nos Tribunais Judiciais apenas se concretizou, em termos de continuidade e funcionamento efectivo no STJ, apesar de efémeras e mal aproveitadas experiências incursas na 1.ª e 2.ª Instância.

O legislador, porém, num esforço inconsequente na prática, quase sempre manteve a projecção de criação de assessorias nos tribunais da Relação e na 1.ª Instância, como se poderá concluir de uma breve análise a vários diplomas:

²⁰ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680657eee>

²¹ 3.4. “Case Management” vs “Court Management”: O case management encontra-se sobretudo no setor empresarial visando conferir maior agilidade de procedimentos, potenciar a produtividade dos recursos ou desenvolver a actividade através de *redução de custos*. Esta última parece estar também na volição da sua implementação nos sistemas de administração judicial.

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

- Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro, Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, que previa no âmbito do funcionamento do Supremo Tribunal de Justiça, no artigo 36.º, que as Secções “(...) dispõem de assessores, que coadjuvarão os juízes na recolha de elementos necessários ao exame e decisão dos processos” (apoio iniciado só em novembro de 1995).
- DL n.º 214/88, de 17 de Junho, que regulamentou a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais consignou no artigo 3.º a previsão de Assessores do Supremo Tribunal de Justiça.
- A Lei n.º 2/98, de 8 de Janeiro estendeu aos magistrados do Ministério Público junto do Supremo Tribunal de Justiça a coadjuvação por assessores e instituindo a assessoria a ambas as magistraturas nos Tribunais de Relação e em certos tribunais de 1.ª Instância.
- Portaria n.º 260/95, de 23 de Agosto, II série, fixou o número de assessores junto do Supremo Tribunal de Justiça.
- Deliberação n.º 538/98, do CSM, de 17 de Setembro, in DR, II série, de 20.10.1998, aprovou o Regulamento da Assessoria no Supremo Tribunal de Justiça.
- Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro, Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, alterando a Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro, consignando “*assessores no STJ, e nos tribunais judiciais de 1.ª instância, quando o volume ou a complexidade do serviço o justificarem*”.
- Portaria 184/99, de 20 de Março, fixou o número de assessores para os magistrados judiciais nos Tribunais de Relação e para os Tribunais de 1.ª Instância.
- DL 177/2000, de 9 de Agosto, atribuição da autonomia administrativa aos tribunais superiores da ordem dos tribunais judiciais e da ordem dos tribunais administrativos e fiscais.
- DL 74/2002, de 26 de Agosto, veio reorganizar os serviços de apoio ao Supremo Tribunal de Justiça, prevendo-se no âmbito da sua Estrutura Geral, entre os órgãos e serviços, artigo 3.º, e), o Gabinete de Apoio aos Juízes Conselheiros e dos Magistrados do Ministério Público.
- Portaria n.º 111/2000, foram definidos os critérios de provimento, distribuição e colocação de assessores nos Tribunais da Relação e nos Tribunais Judiciais de Primeira Instância, em concretização dos artigos 7.º a 9.º da Lei n.º 2/98, e chegou a materializar-se a sua colocação ainda que temporariamente.
- DL n.º 330/2001, de 20 de Dezembro, – criação dos designados assistentes judiciais, assessorando Juízes em tribunais ou juízes com elevado fluxo processual ou em situações excepcionais de funcionamento anómalo.
- DL n.º 74/2002, de 26 de Março, veio reorganizar os serviços de apoio ao Supremo Tribunal de Justiça, prevendo-se entre os órgãos e serviços, artigo 3.º, e), o Gabinete de Apoio aos Juízes Conselheiros e dos Magistrados do Ministério Público.
- Lei n.º 2/2008, de 14 de Janeiro, regulando o ingresso nas magistraturas, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários – no artigo 112.º, em regime transitório, previa que os assessores que preenchessem os requisitos previstos no artigo 15.º da Lei n.º 2/98, de 8 de Janeiro, podiam candidatar-se aos cursos de ingresso na formação inicial nos termos do regime aplicável aos candidatos referidos na segunda parte da alínea c) do artigo 5.º.
- Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto, Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, previa no artigo 14, sob a epígrafe, Assessores e Gabinetes de Apoio, no n.º 1 para o STJ e Tribunais da Relação, mas que neste último nunca foi adequadamente

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

implementado.

- Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, LOSJ, veio prever no artigo 34.º, que “*O Supremo Tribunal de Justiça e os Tribunais da Relação dispõem de assessores (...), e no artigo 35.º “Cada comarca, ou conjunto de comarcas pode ser dotada de gabinetes de apoio destinados a prestar assessoria e consultadoria técnica aos presidentes dos tribunais e aos magistrados judiciais e do Ministério Público (...).”*
- DL n.º 49/2014, de 27 de Março, regulando a lei de organização do sistema judiciário, dispoendo no artigo 29.º que **os gabinetes de apoio aos magistrados judiciais são dirigidos pelo presidente do Tribunal.**

Assim, em conjunto com a liderança da função de administração e gestão dos tribunais, têm sido propalados outros componentes essenciais desse processo e que se atêm “*a gabinetes de apoio à actividade dos tribunais no seu todo, tanto ao nível das matérias que dizem respeito ao exercício da função jurisdicional (auxiliando na tomada de decisão jurisdicional, no domínio factual e no domínio jurídico), como também para o auxílio e complemento em tarefas de cariz material, administrativo, informativo ou mesmo comunicacional que são inerentes ao funcionamento de uma instituição organizativa como é um tribunal*” (Coelho, ib).

Seriam, pois, fundamentais “*auxiliares funcionais ou assessorias para o expediente processual ou para as tarefas mais rotineiras ou materiais, incluindo com delegação de poderes; e com o advento do mencionado artigo 6.º/§1 da CEDH, que proclama o direito de ser julgado num prazo razoável, a celeridade dos procedimentos judiciais tornou-se uma noção de alcance inequivocamente jurídico*”.

3.2. No plano internacional

Para além do já aludido em 2.2. (RECOMENDAÇÃO Nº. R(86) 12 do Comité de Ministros dos Estados Membros do CoE relativa às MEDIDAS PARA EVITAR E REDUZIR A CARGA EXCESSIVA NOS TRIBUNAIS (Adotada pelo Comité de Ministros em 16 de Setembro de 1986) e PLANO DE AÇÃO GLOBAL PARA OS JUIZES NA EUROPA – CCJE de 12 Fevereiro 2001, atente-se ao relevo dado pelo CoE ao papel dos presidentes dos Tribunais na gestão com independência e eficácia como decorre da recomendação n.º 19 de 10 de Novembro 2016 nessa matéria tendo em atenção, entre outras, a Recomendação R (2010) 12 e para cuja leitura remetemos.

3.3. O CCJE e o papel dos assessores judiciais. Recomendação n.º 22.

Em execução de mandato do Comité de Ministros do CoE, o CCJE (Conselho Consultivo dos Juízes Europeus) emitiu uma proposta de opinião/parecer, de 13 de Setembro de 2019, sobre “O papel dos Assistentes e Assessores dos Juízes e o seu relacionamento com estes”.

Tal tema surgiu da necessidade de estudo mais aprofundado acerca da confirmação da adjudicação de assessores judiciais (“*legal assistants*”, na terminologia inglesa) ao trabalho e decisões dos Juízes poder contribuir, e em que medida, para melhorar a respectiva qualidade e

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

eficiência, no quadro do interesse da sociedade e dos participantes (*parties*) nos processos judiciais.

Foi tal parecer preparado tendo em consideração anteriores pareceres do CCJE, a Magna Carta dos Juízes (2010), e os instrumentos relevantes do Conselho da Europa, em particular a Carta Europeia do Estatuto dos Juízes (1998), a Recomendação CM/Rec (2010)12 sobre os Juízes, do Comité de Ministros: independência, eficiência e responsabilidades.

Na preparação do dito Parecer n.º 22 (2019) do CCJE e sobre tal matéria foi elaborado um questionário dirigido aos Estados Membros do Conselho da Europa (*“on the role of court clerks and legal assistants within the courts and their relationships with judges”*) ao qual responderam 37 Estados Membros, tendo-se obtido um sumário/síntese dessas respostas e uma proposta preliminar preparada pela perita académica indicada pelo Conselho da Europa, Profª. Dra. Anne Sanders (Universidade de Bielefeld/Tribunal de Apelação de Hamm).

O referido questionário abordou cinco grandes temas:

1. Como são apoiados/coadjuvados os juízes.
2. Organização das assessorias judiciais.
3. Contexto e selecção dos assessores judiciais.
4. Estatuto e regulamentação das assessorias judiciais.
5. Considerações gerais sobre o apoio aos juízes.

Culminou todo o estudo e trabalho desenvolvido com um projecto de parecer n.º 22 de onde constam 14 recomendações.

O CCJE teve uma reunião no início de Novembro de 2019 em Estrasburgo, onde a MEDEL gozou de estatuto de observador (sem direito de voto, mas poderia propor contributos) onde seria discutida nessa ocasião a referida opinião sobre o papel dos assessores judiciais.

A pedido da Presidência da MEDEL foi solicitado um prévio contributo de possíveis ideias e sugestões que se entendessem mais relevantes acerca da proposta de opinião n.º 22 do CCJE.

Tem sido preocupação do CCJE a questão dos perigos que a existência de assessores pode representar para a independência do Poder Judicial (basicamente, a colocação/nomeação pelo poder executivo de assessores “amigos” e depois o alargamento gradual das competências), como aconteceu na Polónia e em outros países. Importaria assim uma atenção especial na abordagem de questões como a necessidade de definição de regras claras e transparentes de recrutamento, atribuição de competências, supervisão e disciplina a Conselhos Superiores e afins.

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

3.4. A proposta de parecer e as recomendações sugeridas pelo CCJE

Num primeiro momento, caberá salientar a inevitável “estranheza” perante o facto de Portugal não fazer parte do número de países (37) respondentes ao sobredito questionário. Inexistiu qualquer tipo de intervenção, directa ou indirecta do representante português no mesmo ou de outras instituições nacionais relevantes bem como se as mesmas teriam sido contactadas para alinharem os seus eventuais contributos. A omissão ou inexistência dos mesmos, face à magnitude, oportunidade e importância do tema gera, pois, perplexidade. Perdeu-se uma excelente oportunidade de Portugal demarcar claramente a sua posição, tanto mais que, como se sabe, apesar do quadro da orgânica judiciária prever a criação e instalação de assessorias apenas se encontram, à data, em funcionamento junto dos Supremos Tribunais e do Tribunal Constitucional não obstante a previsão legal da sua criação junto dos Tribunais da Relação e de gabinetes de apoio aos juizes na 1.ª Instância.

Num segundo momento, e descendo agora mais em concreto à substância das 14 recomendações propriamente ditas, cumpre-nos salientar a opinião seguinte:

No seu conjunto, ainda que algumas de modo um pouco generalista e abstracto, reflectem de uma forma bastante positiva a abordagem às diversas vertentes do tema das assessorias, perante o quadro de respostas na diferente idiosincrasia dos vários sistemas jurídicos de inspiração da *civil law* ou da *common law*, ainda que diversas ou nem sempre necessariamente coincidentes, dos 37 Estados Membros participantes.

A elaboração do questionário revelou preocupação de relevo com o problema da autonomia, independência e objectividade das decisões dos juízes bem como a posição de independência externa e interna dos assessores judiciais.

Teve em conta estudos recentes e muito importantes acerca dos vários problemas que as assessorias judiciais podem criar ou de que podem padecer (vide referência à publicação de *Holvast*, Nina, nota 12 do projecto) e que certamente não serão (ou não deveriam ser) desconhecidos dos Conselhos de magistratura.

Não se manifesta discordância de fundo acerca das recomendações, sem prejuízo de alguns aspectos em particular, vendo nelas um contributo muito positivo para a implementação, incremento ou melhoria das assessorias judiciais.

No plano da **conceptualização da tarefa** dos assessores judiciais como uma função permanente ou não, optando-se, como parece ser sugerido, pela possibilidade de não permanência além dos 5 anos, tal como acontece com os presidentes dos tribunais, (vide ponto 46 do projecto e Recomendação n.º 9) crê-se que, face à experiência de países com sistemas jurídicos mais desenvolvidos, essa função deveria ser tendencialmente permanente ou com prazo mais alargado. Sendo a formação de assessores caracterizada como um processo lento (*smooth*) e em crescendo ao longo do tempo, a experiência acumulada não pode perder-se, dados os enormes ganhos de eficácia quer perante os juízes quer perante a desejável futura orientação/preparação de assessores mais novos, ainda que possa encarar-se a

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

existência de assessores numa perspectiva de formação de futuros profissionais (juízes, procuradores, advogados, etc).

No plano da **organização e adjudicação** das assessorias (vide ponto 51 do projecto), sem prejuízo de alguma maior especialização em casos justificados, a sua subordinação aos juízes adjudicantes deveria ser considerada de forma a ter em conta que é perante eles que os assessores estão subordinados directamente – e não perante os presidentes dos tribunais –, mas a sua formação em equipas multidisciplinares ou com formação multidisciplinar permitiria a sua alocação não apenas a um juiz mas a diferentes juízes. A sua compreensão dos problemas do mundo do direito e da vida seria mais vasta e susceptível de maior aprofundamento e intercâmbio na relação com e a partir de diferentes juízes.

Deveria ser dada maior relevância à importância da adjudicação de assessores judiciais em todos os tribunais, independentemente da instância respectiva (terceiro modelo referido no ponto 51.) e à desnecessidade de prevalência de formação de mais juízes em detrimento da formação de assessores judiciais.

No plano da **eficácia e da eficiência**, um dos vectores mais importantes num modelo de justiça que procure com maior vigor ou premência a produtividade e a compatibilização com as exigências do direito a uma justiça célere e equitativa no quadro de defesa de direitos fundamentais tantas vezes sublinhado pela jurisprudência do TEDH, seria o da sua comprovação no terreno como aconteceu por exemplo com a Croácia (vide nota 13 ao ponto 15 do projecto).

Mas é surpreendente e desconcertante que, apesar da magnitude e abrangência do inquérito, a maioria dos Estados Membros respondentes não tenha dado informação adequada e clara acerca dos níveis de eficiência atingidos, não obstante alguns terem já uma larga e positiva experiência de funcionamento com assessorias e à evidente utilidade de tal informação no quadro de uma futura argumentação mais persuasiva junto do poder político no sentido de chamar a atenção do mesmo para a importância das assessorias aos juízes.

Existe algum reporte, ainda que informal, de juízes em diferentes países, que apontam para níveis de eficácia superiores a 30%.

A **participação “activa”** de assessores judiciais na decisão judicial deveria ser de todo eliminada e bem sublinhada numa recomendação complementar, a fim de evitar o perigo real de uma “confusão” entre o papel dos juízes e o daqueles e a gradual “perda de independência” destes, com a evidente danosidade na imagem externa da justiça perante os cidadãos.

Sobre a **Recomendação n.º 13** e a necessidade de os assessores deverem revelar potenciais *conflitos de interesse*, parece ser exagerado o que se pretendeu. Os assessores não decidem nem, no plano de uma boa e saudável relação com os juízes, influenciam as decisões na prática. Sujeitar os assessores a regras formais de escusa como o são os juízes, é equiparar a demasiado “perto” destes a sua posição, o que não fica bem aos olhos da opinião pública e

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

pode gerar conflitos internos de relacionamento, bem como contribuir para o inflacionamento da “importância” dos assessores, parecendo bastante que os mesmos sejam apenas vinculados a códigos claros de conduta, probidade, transparência, reserva e confidencialidade. O papel dos assessores não é uma tarefa judicial decisória, nem formal, nem em substância.

Sugerir-se-ia, pois, a eliminação da recomendação n.º 13 ou então a sua redacção no contexto e com as limitações que se acabaram de mencionar.

Finalmente, no tocante ao **financiamento e remuneração** dos assessores, deveria ter-se em conta de forma mais clara que os mesmos o deverão ser com dignidade equivalente às funções desempenhadas, de forma a permitir uma carreira estimulante e respeitada, mas de forma não demasiado próxima dos salários dos juízes, a fim de evitar sentimentos de injustiça entre estes e face a evidente maior responsabilidade que lhes é pedida. Um assessor não é juiz nem o seu substituto (ver Recomendação n.º 1) mas um auxiliar do mesmo na sua função e a este subordinado, embora com uma função peculiar como se um funcionário superior se tratasse.

Em suma, as recomendações, em geral, devem ser aplaudidas, sem prejuízo dos aspectos em particular de discordância, avivamento, complementaridade ou de crítica que sublinhámos, sendo de vital importância o relevo que deve dar-se na sua compreensão e alcance à **síntese das respostas** dos EM, dando-se nota, mais uma vez, da incompreensão que gera o facto de Portugal, aparentemente, não ter dado qualquer contributo relevante.²²

Por sua vez, a MEDEL emitiu posição, dizendo em breve síntese:

“(…) Visto o papel importante que as actividades e pareceres do CCJE desempenham nos Estados-Membros, MEDEL, a opinião e, sobretudo, as conclusões devem ser mais assertivas no tratamento dos diferentes aspectos dos estatutos dos assistentes judiciais nos Estados-Membros”.

Na opinião de MEDEL, existem duas linhas principais que o parecer deve seguir de forma mais decisiva:

- 1 –A importância da implementação eficaz dos Assistentes Judiciais como instrumento essencial para promover a eficiência e a qualidade do sistema judiciário – reforçando assim o direito fundamental dos cidadãos de terem acesso a um sistema judicial independente e eficiente, constantemente lembrado pela jurisprudência da CEDH;
- 2 –A necessidade de regular o trabalho dos Assistentes Judiciais em um quadro que impeça qualquer tipo de influência externa ou interna que possa comprometer a independência judicial.
- 3 –Seguindo a primeira diretriz acima exposta, na opinião da MEDEL – e acreditamos que também é do CCJE – a existência de Assistentes Judiciais (desde que a sua actividade seja regulamentada por um quadro jurídico sólido) é da maior importância para assegurar um

²² Adoptamos aqui, por facilidade de escrita, grande parte do texto que escrevemos em parecer de 14.10.2019 que nos foi solicitado a propósito do tema, pela ASJP, a pedido da MEDEL e que terá servido em parte de reflexão e contributo para a posição desta como observadora consultada.

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

administração da Justiça eficiente e de qualidade, devendo o CCJE manifestar-se a esse respeito.

4 – Não esqueçamos que em alguns países – mesmo em alguns onde a existência de Assistentes Judiciais é estabelecida por lei, embora não implementada (como por exemplo Portugal, como a nossa associação membro referiu nas suas observações sobre este parecer) – não há qualquer ajuda para os Juízes em seu trabalho diário, excepto em alguns tribunais de instâncias superiores. Se razões orçamentárias são frequentemente apresentadas para justificar isso, devemos reconhecer que a falta de assistência aos Juízes, deixando-os sozinhos, uma carga de trabalho claramente exagerada, é uma maneira fácil de influenciar sua capacidade de decidir de forma eficiente e oportuna.

5 – Embora de extrema importância para a eficiência e qualidade, conforme exposto acima, o Assistente Judiciário pode revelar-se uma perigosa porta de entrada para influências indevidas no Judiciário, afectando sua independência.

6 – Mesmo nos Estados em que a independência formal se encontra configurada, através, nomeadamente, da existência de Conselhos Superiores da Magistratura Judicial com maioria de magistrados na sua composição (conforme recomendação do CCJE), os governos que procurem controlar a actividade dos tribunais podem adoptar legislação que estabelece a existência de assistentes judiciais sem regras claras de selecção e atribuindo-lhes competências que devem pertencer aos juízes.

7 – Mesmo nos Estados em que a independência formal seja constituída, através, nomeadamente, da existência de Conselhos Superiores da Magistratura com maioria de magistrados na sua composição (conforme preconizado pelo CCJE), os governos que procurem controlar a actividade dos tribunais podem adoptar legislação que estabelece a existência de assistentes judiciais sem regras claras de selecção e atribuindo-lhes competências que devem pertencer aos juízes.

8 – Não é apenas o processo de selecção de Assistentes Judiciais que é importante para evitar influências indevidas sobre o Judiciário. Toda a “carreira” dos Assistentes Judiciais (no que se refere à ética, nomeação e exoneração ou gestão e distribuição dos processos) deve estar sob total controle do Judiciário, de preferência um Conselho Superior da Magistratura com maioria de Juízes”.

Nesta sequência, e ainda a propósito do referido inquérito realizado pelo Conselho Consultivo de Juízes Europeus, para elaboração do assinalado parecer do CCJE n.º 22 (2019), os resultados demonstraram que em 36 dos Estados Membros participantes no estudo, os juízes em todas as instâncias eram apoiados no exercício das suas funções por assessores de duas categorias: assistentes administrativos, com competências para tarefas administrativas do tribunal, e os assistentes judiciais, com formação em direito, que lhes prestam apoio na actividade jurisdicional.²³

O **objetivo prosseguido** com a assessoria nos países participantes no estudo, foi libertar os juízes das tarefas administrativas, burocráticas, melhorar a sua produtividade e eficiência. O sistema judicial pode tornar-se mais eficiente, se os juízes não forem sobrecarregados com tarefas menos exigentes. Ao deixar a preparação, pesquisa e redacção das decisões

²³ Vide mais desenvolvidamente, comunicação “*Juízes de direito: assessoria e assistência funcional* – Idalina Ribeiro, por ocasião do XIV Encontro Nacional do CSM – Bragança – novembro 2019.

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juizes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

processuais para um nível menor de competência, obtêm-se ganhos de eficiência associados à redução de custos.

Os assistentes judiciais nos países participantes do estudo desempenham as seguintes funções:

- **Pesquisa**, resumida sob a forma de memorando: elaboram um resumo dos factos do processo e da legislação relevante aplicável ao caso. Em alguns países apresentam, também, uma sugestão da decisão;
- **Participação na elaboração de decisões**: os assistentes judiciais na maioria dos Estados Membros estão envolvidos na redacção de decisões. Nuns países essa participação é limitada à matéria de facto, noutros redigem integralmente a sentença segundo diferentes metodologias. Antes de começar a trabalhar nas decisões, o juiz discute com o assistente judiciário e dá-lhe instruções precisas e apoio.
- **Trabalho administrativo**: elaboração de actas das diligências; organização de processos, correspondência com as partes, preparar cópias de decisões para publicação (incluindo anonimização) e recolha de dados estatísticos.

Concluiu-se, no estudo sob consideração, que os juizes dos Estados Membros participantes precisavam de mais apoio dos assistentes judiciários em todos os tribunais, especialmente de primeira instância. Com apoio acrescido, a qualidade e a rapidez das decisões judiciais obteria ganhos.

O CSM realizou posteriormente um inquérito para perceber se os juizes concordavam com a existência de um serviço de assessoria aos Juizes nos tribunais, que tipo de assessoria precisavam, quais os juizes que deviam ser apoiados por assessores, de que forma deviam ser distribuídos os assessores, que competências deviam desempenhar sob a direcção do juiz e que benefícios esperavam obter se lhes fosse assegurado apoio por assessores.

As perguntas do questionário do inquérito realizado pelo Conselho Consultivo de Juizes Europeus, para preparação do parecer do CCJE n.º 22 (2019), foram adaptadas ao contexto nacional português, ajustando-as à cultura organizacional judiciária ao quadro legal. As competências atribuídas aos assessores, objecto de respostas de escolha múltipla resultaram, também, da adaptação ao quadro legal nacional.

Os resultados obtidos no inquérito realizado pelo CSM evidenciam que a quase totalidade dos 299 inquiridos concordou com a existência de um serviço de assessoria; mais de metade respondeu que necessita em simultâneo de assessoria judicial e consultoria; os assessores devem ser distribuídos por juiz (considerou o maior número de participantes); as três competências mais relevantes que o assessor deve desempenhar são: pesquisa da legislação, jurisprudência e doutrina necessárias à preparação das decisões e das promoções dos processos; sumariar as decisões e promoções, a legislação, a jurisprudência e a doutrina de maior interesse científico e integrá-las em ficheiros ou base de dados e elaboração de peças processuais; os três principais benefícios que os participantes consideraram estar associados

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

ao apoio no seu trabalho por assessores foram a maior celeridade das decisões, uma melhor gestão do tempo e uma maior qualidade das decisões.

Estes resultados, apresentados em Novembro de 2019, em Bragança, no XIV Encontro Nacional do CSM,²⁴ permitem concluir que, na primeira e segunda instância, os juízes precisam indubitavelmente de assessoria e que há a percepção de que ela será útil para melhorar substancialmente o desempenho e a qualidade das decisões.

De salientar que ao sistema de colocação dos assistentes judiciários pelo método *pool* foi associada uma diminuição de produtividade pelos participantes no primeiro estudo analisado. Naquele e no inquérito realizado pelo CSM, os juízes preferiram a assessoria individual.

Vantagens:

É uma solução mais económica, fácil de implantar. Liberta definitivamente o juiz dos actos de mera secretaria, com possibilidade de aplicar o tempo e energia na realização de diligências e prolação de decisões de mérito, com incremento da qualidade das decisões.

A diminuição/eliminação do encargo com a elaboração de despachos de mero expediente permite maior investimento de tempo para a prolação das decisões de fundo ou mesmo para incremento da formação pessoal do magistrado. É factor de motivação e satisfação no trabalho para o juiz de direito que passa a ter um recurso muito relevante na prossecução do seu trabalho diário. Potenciará as funções do especialista dos gabinetes de apoio, quando for implementado (*apud* Ribeiro-2019).

Entretanto, na Holanda, um estudo empírico de âmbito nacional²⁵ investigou a relação entre as exigências e os recursos do trabalho e por ele se concluiu que: “*o aumento do volume de trabalho dos juízes teve como efeito direto a diminuição da qualidade*” (mas positivamente relacionada com as exigências do trabalho, pressão de tempo e dos objectivos de desempenho) e que os recursos fornecidos não foram suficientes para lidar com as altas exigências do trabalho (*Visser et al., 2019, apud* Ribeiro – 2020).

Para gerir a crescente complexidade técnica dos processos e atingir os objectivos fixados, os juízes passaram a trabalhar mais horas por dia. A perda de recursos de trabalho foi associada à diminuição da autonomia; o trabalho tornou-se cada vez mais burocrático e com acréscimo de obrigações, como a participação em reuniões de planeamento e de fixação de objectivos. (*Ibid* *Visser et al., 2019*).

Não sendo completamente consensuais quanto ao modelo as vantagens da implementação das assessorias em todas as instâncias são, porém, indiscutíveis e não se compreende como foi

²⁴ O XIV Encontro Anual do Conselho Superior da Magistratura trouxe à ribalta o problema tão mal legislado e ainda piormente esquecido do apoio aos juízes através de implementação de assessorias e gabinetes de apoio aos juízes, tendo como base aquela recomendação e o inquérito europeu efectuado, retomando, finalmente, o interesse por este segmento dos aspetos qualitativos relacionados com os magistrados judiciais.

²⁵ Cfr. referência de *Ribeiro, Idalina, in* “Juízes de direito: assessoria e assistência funcional”-XIV encontro anual do Conselho Superior da Magistratura- Bragança, Novembro de 2019.

possível até hoje ignorar-se tal no nosso país, tendo em conta, ao menos, a relação custo-produtividade-qualidade.

Noutro estudo sobre esta temática,²⁶ testou-se a aplicação da “teoria da escolha racional” (vide nota de rodapé 32) à adjudicação (distribuição) de casos aos juízes por meio de quatro hipóteses, três das quais com suporte comprovado. Assim, percebeu-se que, ao nível global e individual, a produtividade aumenta com o número de casos distribuídos. Tal estaria de acordo com a expectativa de que os juízes sacrifiquem o lazer ou a qualidade das decisões para criar ou manter uma boa reputação, reduzindo os atrasos. No critério por número de casos, o aumento do número de assistentes não está associado a um aumento no número de casos resolvidos, enquanto o número de juízes está.

Uma outra teoria sustenta a expectativa de que a nomeação de novos assessores e funcionários reduza as pendências, levando os juízes a dedicarem mais tempo ao lazer ou à melhoria da qualidade de suas decisões, hipótese esta, porém, não confirmada.

Ao definir e testar as funções de maximização da utilidade do juiz e do assistente judicial e ao mostrar como o assistente/assessor judicial afecta as preferências temporais do juiz, este estudo forneceu uma aplicação da teoria da escolha racional para a adjudicação de casos que inclui o papel cada vez mais importante de assessores judiciais.

Na literatura, duas explicações ainda, mas diferentes, foram dadas para a associação positiva entre o número de casos e a produtividade. Enquanto alguns pesquisadores sugerem que os juízes sacrificam o lazer por uma boa reputação, reduzindo as pendências ou acumulações, outros argumentam que é a qualidade de sua decisão que eles sacrificam.²⁷

No tocante às preferências de juízes e assistentes judiciais questionados em entrevistas, juízes que trabalhavam em sistemas de *pool* apontaram que um sistema de *pool* (este sistema seria coordenado em Portugal pelo Juiz Presidente, se implementado) permitia trabalhar com assistentes judiciais com diferentes qualidades e especializações, mas que nem sempre eram compatíveis com assistentes diferentes. Os juízes que trabalharam em sistemas de gabinete, por exemplo, na FCC alemã e no CJEU, destacaram a importância da relação de trabalho de confiança com os seus assistentes. Isso pode realmente ser importante em tribunais onde casos de alta importância política são decididos. Assistentes judiciais do TPI, onde diferentes abordagens são usadas e assistentes judiciais especialistas altamente qualificados em direito penal internacional profundamente envolvidos, tanto nos procedimentos quanto na formulação de decisões, disseram que preferiam uma abordagem de *pool* porque gerava trabalho em equipa. O sistema de gabinete, por sua vez, teria como finalidade incentivar o

²⁶ Vide Anne Sanders and Nina Holvast: Anne Sanders, and Nina Holvast, ‘Empirical Studies on the Role and Influence of Judicial Assistants and Tribunal Secretaries’ (2020) 11(3) International Journal for Court Administration 1. DOI: <https://doi.org/10.36745/ijca.359>

Anne Sanders, ‘Judicial Assistants in Europe – A Comparative Analysis’ (2020) 11(3) International Journal for Court Administration 2. DOI: <https://doi.org/10.36745/ijca.360>

²⁷ Vide Fatih Deyneli and Peter Mascini, ‘Utility Maximizing Judges and Judicial Assistants: Testing Rational Choice Theory in 22 EU Countries’ (2020) 11(3) International Journal for Court Administration 6. DOI: <https://doi.org/10.36745/ijca.361>

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

trabalho intensivo entre juízes e assistentes, em vez de se trabalhar num grupo separado de assistentes judiciais de longa duração, como no TEDH.

No fundo, o resultado, a ser verdadeiro, supõe ser plausível que um sistema de gabinete possa incentivar a formação de equipas (*pool*), ou seja, entre um juiz e seus assistentes judiciais, enquanto um sistema de *pool* p.d. pode levar a mais formação de equipas entre os assistentes judiciais.²⁸

Ou seja, as vantagens são inegáveis em qualquer um dos sistemas e os níveis de produtividade e celeridade estariam potencialmente equilibrados adequadamente numa boa relação custo/resultado. Temos leis e quadros de implementação, sabemos as vantagens e inconvenientes, mas continua por explicar, a não ser pela total falta de vontade política e até por alguma conivência de sectores mais tradicionais da magistratura interessados numa avaliação do mérito pela capacidade de trabalho, a razão da quase inexistência de assessorias, ao contrário do que foi amplamente recomendado e seria expectável.

IV. Conclusões

1. O papel do juiz presidente de comarca (novo interlocutor na relação com o CSM e dotado de estatuto em resultado das concepções subjacentes ao juiz “*primus inter pares*”) posiciona-se sobretudo no cruzamento da exigência cada vez maior de *padrões de qualidade que conferem legitimação* a uma cultura de eficiência em prazo razoável e qualidade das decisões e convoca questões importantes na articulação entre a “*accountability*”, e os princípios fundamentais, como o da independência dos juízes e a sua compatibilização com necessidades de consequimento de objectivos processuais e de maior confiança dos cidadãos. Os principais desafios que se lhe apresentam giram em torno do potenciar as suas competências em liderança co-participada com o máximo de consensualidade.
2. Na avaliação do desempenho dos juízes passou a relevar o grau de cumprimento dos objectivos fixados. A produtividade dos juízes (desempenho ou performance) tem sido abordada pela vertente quantitativa, cujos *outputs* mais relevantes são expressos nas taxas de resolução e congestão por juiz/tribunal/comarca em resultado de as matrizes da gestão pública terem procurado adaptar-se a procedimentos e estilos mais próximos da gestão privada empresarial.
3. Na falta de estudos acerca dos aspectos qualitativos relacionados com o trabalho dos juízes nacionais desconhece-se ainda o impacto que o novo modelo de cariz gestor teve na estrutura do trabalho individual, no tempo despendido pelos juízes à custa da sua vida pessoal e de lazer, quais as dificuldades vividas, superações e desafios que enfrentam no seu quotidiano para cumprimento dos objectivos processuais.
4. O respeito e a legitimação por parte dos cidadãos estarão na proporção e em consonância com o superior desempenho dos tribunais e da qualidade de decisões jurisdicionais, mas o valioso e consensual papel das assessorias tem sido dramaticamente

²⁸ Keilitz, Ingo – “Independence and Accountability through the “Lens” of Performance measurement an Management” – International Journal for Court Administration n.o 3, December 2018.

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

negligenciado, apesar de tão proclamado quanto esquecido, nas estratégias de melhoria significativa do funcionamento dos tribunais.

5. As vantagens da instalação de assessorias e gabinetes de apoio aos juízes são inegáveis e os níveis de produtividade e celeridade estariam potencialmente equilibrados adequadamente numa boa relação custo/ resultado. Temos leis e quadro de implementação, sabemos as vantagens e inconvenientes, mas continua por explicar, a não ser pela total falta de vontade política e até por alguma conivência de sectores mais tradicionais da magistratura interessados numa avaliação do mérito pela capacidade de trabalho, a razão da quase inexistência de assessorias, ao contrário do que foi amplamente recomendado e seria expectável.

6. A assessoria deve ser considerada a nível nacional e internacional, um recurso necessário para enfrentar as actuais exigências quantitativas e qualitativas do trabalho do juiz.

7. Na falta de assessores especificamente formados para as inerentes funções a ideia de criação de gabinetes de apoio ao juiz, informais, dotados de oficiais de justiça preferencialmente licenciados em direito e com larga experiência de tramitação processual, do quadro da secretaria, na execução ao menos de tarefas de expediente e administrativas, já se assume em previsão legal acolhedora desde 2014 (artigo 33.º do RLOSJ), mas ainda pouco utilizada.

8. A qualidade da decisão depende principalmente da qualidade da motivação e não é com excesso de carga de trabalho e a perderem tempo precioso em despachos de expediente que os juízes farão justiça de mais qualidade e mais célere. A diminuição/eliminação do encargo com a elaboração de despachos de mero expediente permite maior investimento de tempo para a prolação das decisões de fundo ou mesmo para incremento da formação pessoal do magistrado. É factor de motivação e satisfação no trabalho.

9. O CSM realizou um inquérito para perceber se os juízes concordavam com a existência de um serviço de assessoria aos Juízes nos tribunais e a quase totalidade dos 299 inquiridos concordou com a existência de um serviço de assessoria, sendo que os três principais benefícios que os participantes consideraram estar associados ao apoio no seu trabalho por assessores foram a maior celeridade das decisões, uma melhor gestão do tempo e uma maior qualidade das decisões.

10. Existe algum reporte, ainda que informal, de juízes em diferentes países, que aponta para níveis de eficácia superiores a 30% com a utilização de assessorias aos juízes.

11. Deveria ser dada mais relevância à importância da adjudicação de assessores judiciais em todos os tribunais, independentemente da instância respectiva (terceiro modelo referido no ponto 51.) e à desnecessidade de prevalência de formação de mais juízes em detrimento da formação de assessores judiciais.

12. Temos leis e quadro de implementação, sabemos as vantagens e inconvenientes, mas continua por explicar, a não ser pela total falta de vontade política e até por alguma conivência de sectores mais tradicionais da magistratura interessados numa avaliação do mérito pela capacidade de trabalho, a razão da quase inexistência de assessorias, ao contrário do que foi amplamente recomendado e seria expectável.

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS Complementares – *Obras e artigos* (além das obras citadas no texto, para mera sugestão de consulta temática)

- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2005). *“A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma (working paper)”*. Braga: Universidade do Minho - Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/3274>
- Bezerra, Hygina Josita Simões de Almeida (2009). *Educação para formação de juízes gestores*. Concurso de Monografia da AMB – Vencedor da Área III (Autonomia e Gestão do Judiciário). Disponível em: <http://emam.web2004.uni5.net/arquivo/documentos/4f24e31b-5c30-4a5b-9ee988974c123691.pdf>
- Bottini, Píerpaolo Cruz (2007). *A reforma do Judiciário: aspectos relevantes*. Revista da Escola Nacional da Magistratura. Ano II. N.º 3. pp. 89-99.
- Coelho, Nuno (2017). *Manual de organização e administração judiciárias no âmbito da criminalidade organizada, corrupção, branqueamento de capitais e tráfico de estupefacientes*. Camões, I.P. - Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito, Lisboa.
- Costa, Daniel e Mendes, Vítor (2012). *O Administrador Judiciário na nova Organização Judiciária*, artigo Julgar n.º 20, Revista Julgar, disponível em: <http://julgar.pt/o-administrador-judiciario-na-nova-organizacao-judiciaria/>
- Coutinho, Ana Luisa Celino e Gradin, Gianella Bardazano (2016). *“Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça”*. V Encontro Internacional do Conpedi Montevidéu - Uruguai, disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/9105o6b2/52p12846/4xSBPQzqrr950rHT.pdf>
- Ferraz, David e Madureira, César (2009). *The need of a XXI century governance paradigm for public administrations – the specific case of Portugal*, comunicação apresentada na Conferência Anual da IASIA – International Institute of Administrative Sciences, Brasil.
- Holvast, Nina (2017). *In The Shadow of the Judge- The Involvement of judicial assistants in Dutch district Courts*- Eleven International Publishing – The Hague.
- Martins, Luís Miguel Vaz da Fonseca (2017). *As competências do Juiz Presidente dos Tribunais de Comarca na actual organização judiciária, especialmente de gestão processual*. Lisboa. Verbo Jurídico. Disponível em: <http://www.verbojuridico.net/forense/tribunais/165-luizmiguelmartins-competencias-juiz-presidente.html>
- Morgado, Mário Belo (2014). *“O Juiz Presidente e a Gestão Processual”*, intervenção no Centro de Estudos Judiciários, integrada na ação de formação contínua “Gestão Processual”, em 6 de junho de 2014. E-Book do Centro de Estudos Judiciários.
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011). *Contextos e Etapas de Reforma na Administração Pública em Portugal*, in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.) *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 5-62.
- Mozzicafreddo, Juan (2017). *Como Tornar a Administração Pública um Serviço Público no Contexto de Estados e Sociedades Complexas*. Estudos de Administração e Sociedade, [S.l.], v. 2, n.º 2, pp. 19-46. ISSN 2525-9261. Disponível em: <http://www.revistaeads.uff.br/index.php/revista/article/view/65>
- Mozzicafreddo, Juan (2017). *Como Tornar a Administração Pública um Serviço Público no Contexto de Estados e Sociedades Complexas*. Estudos de Administração e Sociedade, [S.l.], v. 2, n.º 2, pp. 19-46. ISSN 2525-9261. Disponível em:

7. A função do Juiz Presidente do Tribunal de Comarca Gestor e interlocutor/agregador proactivo de consensos na salvaguarda da independência dos juízes perante as eventuais entropias da pressão de eficiência?
O papel das assessorias judiciais nesse (des)encontro

<http://www.revistaeas.uff.br/index.php/revista/article/view/65>

- OPJ (2006). *Como gerir os tribunais? Análise comparada de modelos de organização e gestão da justiça*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais.
- OPJ (2010). *A Gestão dos Tribunais. Um olhar sobre a experiência das comarcas piloto*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais.
- Queiroz, Isis (2013). *Burocracia X Eficiência: O princípio do formalismo moderado como ferramenta de eficiência na Gestão Pública*, artigo disponível em:
<https://isisqueiroz.jusbrasil.com.br/artigos/112105696/burocracia-x-eficiencia-o-principio-do-formalismo-moderado-como-ferramenta-de-eficiencia-na-gestao-publica>

8. Juiz Presidente e Juizes Titulares – Que Correlação?

António Joaquim Conceição da Silva



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

8. JUIZ PRESIDENTE E JUÍZES TITULARES – QUE CORRELAÇÃO?

António Joaquim Conceição da Silva*

1. Introdução
2. O Juiz Presidente do Tribunal/Comarca – e não – Juiz Presidente dos Juízes da Comarca
3. O Princípio do Juiz Natural e a Garantia da Inamovibilidade na Atividade Gestionária do Juiz Presidente.
4. Recrutamento do Juiz Presidente -Audição dos Juízes Titulares
5. Delimitação das Competências do Juiz Presidente – Resenha das Normas Estruturantes.
 - 5.1. Competências de Representação e Direção;
 - 5.2. Competências de Gestão Processual;
 - 5.3. Competências Funcionais;
 - 5.4. Competências Administrativas.
6. Transversalidade e Exogeneidade da Atividade Gestionária do Juiz Presidente.

1. Introdução

A conceção clássica que se limitava a outorgar aos tribunais o exercício exclusivo de funções jurisdicionais, dirigidas à resolução dos casos concretos e à aplicação do direito positivo encontra-se superada por novos paradigmas mais ousados, mais abrangentes, direcionados para a satisfação dos interesses dos cidadãos.

Assiste-se cada vez mais a uma necessidade de inovação no domínio do judiciário, que passa por uma gestão “macro”, à semelhança das estruturas empresariais, apostando no melhor desempenho e melhor articulação entre todos os operadores judiciários, maior otimização de recursos humanos e materiais, que são escassos, e uma constante monitorização e avaliação centrada também na satisfação do interesse do cidadão e na sua legitimação como pilar das sociedades democráticas e do Estado de direito.

O tribunal – com jurisdição sobre a área geográfica da comarca – tem que ser gerido como uma estrutura organizativa, aumentando a confiança dos cidadãos na justiça, chamando a sociedade civil (adultos e jovens) a participar nessa gestão, como acontece, nomeadamente, através de inquéritos de satisfação e de outras fórmulas criativas que sejam experienciadas, e prestando-lhe informações atualizadas, como vem acontecendo através da página da internet que cada tribunal (comarca) tem disponível.

A gestão processual exige conhecimentos novos, que não foram ministrados aos juízes nas universidades, nem no CEJ, aquando do seu ingresso na magistratura. Cada comarca tem especificidades diferentes. A legislação existente está agora a começar a ser interpretada e aplicada. Os juízes presidentes estão ainda numa fase de aprendizagem, pelo que será o bom senso, a capacidade de ouvir os outros, de dialogar, de articular, em especial com os juízes titulares, os demais membros do conselho de gestão e o Conselho Superior de Magistratura, e acreditar que todos os operadores judiciários estão unidos num projeto comum, que se pode fazer mais e melhor, criar laços de confiança, enfatizar o respeito, a lealdade, e que,

* Juiz de Direito.

periodicamente, o trabalho desenvolvido pode ser mensurável e dado a conhecer aos cidadãos. É a grande meta a alcançar.

Ao longo da história, passamos de uma justiça direcionada para Deus, para o príncipe, para o povo (com a idade moderna) e, finalmente, para o indivíduo – a pessoa humana.

Há que vencer a resistência à mudança, à substituição do mundo físico pelo digital e assimilar este novo paradigma, esta nova cultura judiciária de cariz transversal, horizontal e de trabalho em rede, monitorizado, mas sem pendor hierárquico.

Schwarzer & Hirsch, 2013, p. 187, refere que “A gestão processual, no essencial, envolve a utilização pelo juiz das ferramentas que tem ao seu dispor, com equidade e bom senso, por um modo que se adegue à sua personalidade e estilo”.

Só fazendo se aprende a fazer.

O presente trabalho, não passa, pois, de um breve e elementar apontamento para principiantes, que visa cruzar a atividade do juiz presidente e dos juízes titulares no novo modelo da atividade gestonária dos tribunais.

2. O Juiz Presidente do Tribunal/ Comarca – e não – O Juiz Presidente dos Juízes Titulares

Na delimitação desta temática, desde já importa distinguir a figura do juiz presidente do tribunal, da figura de um pressuposto juiz presidente dos juízes titulares que em cada comarca exercem as funções nas respetivas unidades orgânicas onde foram colocados, mediante prévio concurso aberto pelo Conselho Superior da Magistratura, em função das suas preferências, antiguidade e classificação de mérito, onde tomaram posse e juraram desempenhar fielmente as funções nas quais foram investidos, para as exercer no respeito da Constituição e da Lei.

O poder do juiz presidente em relação aos seus pares, em cada comarca, deverá ter natureza residual, trata-se de um poder diluído na gestão global da comarca, um poder ao serviço desta, na concretização de metas e objetivos processuais, e nessa medida instrumental, encontrando-se desde logo blindado pelos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados e, em determinadas decisões, pelo aval do Conselho Superior da Magistratura.

Desta feita, na Lei da Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, na versão da Lei n.º 107/2019, de 09 de setembro), não encontra guarida, nem poderia encontrar, qualquer referência, ainda que implícita, a uma figura de juiz presidente dos juízes – afastada desde logo pelo princípio da independência dos juízes e pelo princípio do juiz natural.

Cada juiz, pode-se dizer-se, é o “gestor” dos processos que lhe foram distribuídos, que tramita de forma independente e imparcial, com vista à prolação de uma decisão em tempo razoável.

Neste sentido, sob a epígrafe “Dever de gestão processual”, dispõe o artigo 6.º, n.º 1, do Código de Processo Civil que cumpre ao juiz, dirigir ativamente o processo e providenciar pelo seu andamento célere, promovendo oficiosamente as diligências necessárias ao normal prosseguimento da ação, adotando mecanismos de simplificação e agilização processual que garantam a justa composição do litígio em prazo razoável.

Até da própria etimologia do termo “processo” se retira a necessidade de um afastamento do juiz presidente da atividade de cada um dos juízes titulares.

A palavra “processo” vem de “proceder”, isto é, caminhar para a frente, adiante. E, em boa verdade, no seu significado originário, proceder não quer dizer outra coisa mais do que desenvolver. Portanto, o processo é algo que se desenrola no tempo. Todo o processo, seja de que natureza for, tem os seus momentos temporais enquanto se desenvolve a realidade a que ele se reporta.

Para Chioenda, o processo é um conjunto de atos coordenados que se dispõem para se lograr o cumprimento da vontade da lei mediante a ação de órgãos da jurisdição. Na noção de processo, encontramos como denominador comum, uma atuação sequencial de atos, com vista, no caso, a uma decisão judicial tomada pelo órgão de soberania competente – os tribunais – cabendo aos juízes, na qualidade de titulares desse órgão, a tarefa de conduzir o processo sem interferências externas e proferir uma decisão isenta e imparcial, em tempo razoável.

Em todo este percurso e decisão final, o juiz tem que ser autónomo na sua atuação, que apenas poderá ser alterada pelos tribunais superiores. Em todo este processo não existe, pois, interferência do juiz presidente.

Mais, a atuação de cada juiz relativamente aos seus processos não se limita à sua tramitação e prolação de decisão final, é mais, ampla, cada juiz gere o conjunto dos seus processos, decide sobre as apensações, poderá, por exemplo, emitir ordens de serviço no que concerne à tramitação, no sentido da agilização e simplificação processuais, permitindo que a secção possa, oficiosamente, praticar certos atos sem necessidade de conclusão judicial.

O artigo 132.º do Código de Processo Civil em conjugação com o preceituado no artigo 28.º, n.º 1, da Portaria n.º 280/2013, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 170/2017 e declaração de retificação n.º 16/2017, institui a tramitação eletrónica dos atos processuais, abrindo caminho para a desmaterialização processual, o que deu azo a que cada magistrado proferisse ordens de serviço, determinando nos respetivos processos quais as peças processuais que deveriam ou não constar fisicamente dos mesmos.

3. O Princípio do Juiz Natural e a Garantia da Inamovibilidade na Atividade Gestionária do Juiz Presidente

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, sob o signo da dignidade da pessoa humana, prevê no seu artigo 10.º que toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada publicamente, por um tribunal independente e imparcial.

O Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos, no seu artigo 14.º, reitera a necessidade de cada causa ser ouvida publicamente por um tribunal competente, independente e imparcial.

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no seu artigo 6.º estabelece que “Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial”.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia no seu artigo 47.º prescreve o direito dos cidadãos a um julgamento, num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial.

Como vimos, a declaração universal dos direitos do homem proclama a necessidade de um tribunal independente e imparcial. O pacto internacional sobre direitos civis e políticos acrescenta a necessidade desse tribunal ser o competente para a causa, e a convenção dos direitos do homem enfatiza ainda a necessidade de as decisões serem proferidas em tempo razoável.

A Constituição da República Portuguesa, inspirada nestes princípios, estatui no seu artigo 202.º, n.º 1 que “Os tribunais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo”, acrescentando o artigo 203.º que “Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei”.

Ainda, nos termos do n.º 9 do artigo 32.º da Lei Fundamental, “nenhuma causa pode ser subtraída ao tribunal cuja competência esteja fixada em lei anterior”, proibindo-se assim a designação arbitrária de um juiz ou de um tribunal para decidir um caso submetido a juízo, para assegurar uma decisão imparcial e isenta.

Procura-se, assim, garantir a independência da administração da justiça e a confiança dos sujeitos processuais e da comunidade na imparcialidade e nos critérios substanciais dos tribunais. Os cidadãos têm direito a ver dirimidos os seus litígios através de um processo justo e equitativo, em tempo razoável, conduzido por um juiz que não seja designado expressamente para o efeito.

O juiz é titular dos processos que lhe forem distribuídos em função das normas gerais e abstratas contidas nas leis processuais e de organização judiciária sobre a repartição da competência entre os diversos tribunais.

O artigo 4.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais estatui que “Os juízes julgam apenas segundo a Constituição e a Lei e não estão sujeitos a quaisquer ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento das decisões proferidas em via de recurso pelos tribunais superiores”.

E, no artigo 6.º do mesmo diploma pode ler-se que “Os juízes são inamovíveis, não podendo ser transferidos (...) senão nos casos previstos no presente Estatuto”.

Ora, estes princípios não podem deixar de estar presentes no domínio da atividade gestonária das comarcas.

Daí a muito discutida questão da reafetação de juízes e afetação de processos de outras unidades orgânicas a um juiz a quem originariamente não foram atribuídos, questão sobre a qual mais adiante nos debruçaremos.

Como refere Miguel Nogueira de Brito, na revista *Julgar*, 2013, o princípio do juiz natural recebeu já amplo tratamento na jurisprudência do nosso Tribunal Constitucional. Assim, no Acórdão n.º 393/89 afirmou-se ter este princípio a ver «com a independência dos tribunais perante o poder político. O que ele proíbe é a criação (ou a determinação) de uma competência “ad hoc” (de exceção) de um certo tribunal para uma certa causa. O princípio proíbe, em suma, os tribunais ad hoc». Numa formulação muito idêntica, e retomada posteriormente em diversas decisões, afirmou-se no Acórdão n.º 212/91 que «[a]o nível processual representa este princípio uma emanação do princípio da legalidade em matéria penal, tendo a ver com a independência dos tribunais perante o poder político e proibindo “a criação (ou a determinação) de uma competência ad hoc (de exceção) de um certo tribunal para uma certa causa — em suma, os tribunais ad hoc”».

Como refere o mesmo autor “a legitimidade das restrições legislativas ao princípio do juiz natural estabelecidas com base nas exigências de uma tutela jurisdicional efetiva deve ainda ser avaliada à luz do princípio da proporcionalidade enquanto critério aferidor da legitimidade constitucional daquelas mesmas restrições. Assim sucederá com medidas de aceleração processual, através da apensação de processos ou da transferência para o juiz singular da competência para apreciar uma causa, ou ainda com as medidas de reafetação de juízes no âmbito dos tribunais de comarca, tendo em vista uma distribuição racional e eficiente do serviço (...)”.

Ora, é à soga desta questão da reafetação de juízes a outras unidades orgânicas e da afetação de processos a outro juiz, que não o titular de determinada unidade orgânica, que chamamos à colação o princípio do juiz natural, no quadro nos poderes do juiz presidente, entendendo que no conjunto da gestão processual e para uma melhor eficiência do sistema judicial, de uma decisão em tempo considerado razoável, para que não perca a sua utilidade, poderá o juiz presidente, ouvidos os juízes da comarca, propor de forma fundamentada ao Conselho Superior da Magistratura, a reafetação de juízes e a afetação de processos a outro juiz.

Portanto, que fique claro que não é ao juiz presidente que cabe a concretização da restrição constitucional deste princípio. Não se trata de uma competência do juiz presidente. Este é

apenas um mediador ou promotor, que avaliando as necessidades da sua comarca e a forma de as suprir, após prévia audição dos juízes visados, e em benefício do cidadão, a quem a justiça se dirige, faz chegar ao Conselho Superior da Magistratura essa necessidade, cabendo a este órgão deliberar nesse sentido, com base em critérios gerais que possam ser extensivos a todas as comarcas que se encontrem ou venham a encontrar com carências similares.

O Conselho Superior da Magistratura é o órgão do Estado a quem estão constitucionalmente atribuídas as competências de nomeação, colocação, transferência e promoção dos Juízes dos Tribunais Judiciais e o exercício da ação disciplinar, sendo, simultaneamente, um órgão de salvaguarda institucional dos juízes e da sua independência.

No caso de reafetação de juízes a um juízo diferente dentro da mesma comarca, poderia estar em causa a violação do princípio do juiz natural, em conjugação com o princípio da inamovibilidade do juiz, consagrado no artigo 216.º, n.º 1, da Constituição e artigo 5.º, n.º 1, do Estatuto dos Magistrados Judiciais, atendendo a que o juiz nomeado para um determinado juízo ir-se-á deslocar para outro juízo, onde irá decidir processos que não lhe foram inicialmente distribuídos. No caso de afetação de processos de outros juízos, também estaria em causa a violação da garantia do juiz natural, mais na perspetiva da proibição de desaforamento de uma certa causa em concreto, que passa a ser decidida por outro juiz. Sobre estas questões nos pronunciaremos mais adiante.

4. Recrutamento do Juiz Presidente – Audição dos Juízes Titulares

Nos termos do artigo 45.º-C do Estatuto dos Magistrados Judiciais, a nomeação do juiz presidente pelo Conselho Superior da Magistratura é precedida da audição dos juízes que exercem funções na comarca respetiva.

Os procedimentos concursais são regulados pelas regras aprovadas pelo Plenário do Conselho Superior da Magistratura, nas quais se reitera o direito dos juízes que exercem funções nas respetivas comarcas, se pronunciarem por escrito, podendo limitar-se a indicar o nome pretendido ou explicar sucintamente as razões da sua preferência.

Os juízes das comarcas não elegem o juiz presidente (não se trata de uma eleição), limitam-se a expressar a sua opinião sobre os candidatos, a qual não é vinculativa para o Conselho Superior da Magistratura.

Ora, o princípio do contraditório no direito adjetivo é um princípio fundamental do processo judicial. É proveniente da expressão latina *Audi alteram partem* (ou *audiatur et altera pars*), que significa "ouvir o outro lado", ou "deixar o outro lado ser ouvido bem". Traduz a garantia de que ninguém deverá suportar as consequências de uma decisão judicial sem ter tido a possibilidade de ser parte do processo do qual esta provém, ou seja, sem ter tido a possibilidade de uma efetiva participação na formação da decisão judicial.

O atual código de processo civil, no seu artigo 3.º-A, dando guarida a este princípio basilar, estatui que o tribunal deve assegurar, ao longo de todo o processo, um estatuto de igualdade substancial das partes, designadamente, no exercício de faculdades, no uso de meios de defesa e na aplicação de cominações ou de sanções processuais.

Efetivamente, no âmbito do procedimento de seleção e nomeação de juízes presidentes de comarca, não estamos perante um processo judicial, todavia face às funções que o juiz presidente vai desempenhar em cada comarca, nomeadamente em termos de gestão processual, na definição dos objetivos e acompanhamento do seu cumprimento, os juízes deverão pronunciar-se, participando, assim, de forma ativa na sua nomeação. É uma forma de, desde logo, chamar os juízes titulares a participar na atividade gestonária da comarca. Trata-se de uma adaptação do contraditório ao contexto gestonário das comarcas, com afloramentos em diversos momentos, desde logo no da designação de cada juiz.

As questões que colocamos nesta manifestação do contraditório é a de saber se os juízes em exercício de funções em cada comarca conhecem minimamente todos os candidatos, o seu currículo profissional, as suas motivações. o seu perfil, ou se os conhecem apenas indiretamente, através da opinião de terceiras pessoas? Ou, se nem isso?

O processo de escolha é, então, formado com base em que critérios? Amizade?

Afinidade etária? Referências de ouvir dizer?

Não se tratando de uma eleição, não existe um programa de candidatura, como acontece com os membros (pares) do C.S.M., mas talvez pudesse ser dado a conhecer aos juízes que são chamados a pronunciar-se, um breve memorando dos candidatos, com o seu currículo, uma súmula do seu prestígio profissional, um pequeno texto de motivações para cada uma das comarcas a que concorrem, o que salvo melhor opinião, enriqueceria a escolha a realizar, tornando o ato mais participativo.

Como é consabido, as candidaturas poderão ser dirigidas a mais do que uma comarca, sem limite, ou seja, podem ser dirigidas a todas as comarcas, independentemente das afinidades dos candidatos com essas comarcas. Seria pertinente saber quais as motivações que levam à candidatura a juiz presidente em cada uma das comarcas em concreto.

Chamo à colação esta questão, porquanto também eu me defrontei com dificuldade em realizar uma escolha sustentada e objetivada. Escolher o candidato A tão só porque é meu amigo pessoal, porque habitualmente convivemos, porque é do meu curso do CEJ, porque temos alguma proximidade etária, por exemplo, em detrimento do candidato B, que poderá reunir melhores condições para o desempenho do cargo, mas que se desconhece, não se afigura ser uma escolha equitativa. Estamos perante cargos que, pode dizer-se, constituem uma experiência nova para quem os vai exercer, em regra não existirão referências de desempenhos anteriores pelo mesmo candidato, pelo que em nossa opinião, a comunicação das candidaturas aos juízes em exercício de funções nas respetivas comarcas, deveria ser acompanhada de informação adicional, ainda que sumária, sobre os candidatos, que incluísse

o conhecimento da motivação do candidato para determinada comarca em concreto, dada a especificidade das funções, as especificidades de cada comarca e, também, por razões de lealdade para com os demais candidatos.

5. Delimitação das competências do juiz presidente – resenha das normas estruturantes

Como abordagem prévia, começaremos por fazer uma resenha dos principais normativos estruturantes daquilo que deverá ser a atividade gestonária do juiz presidente, por oposição à gestão processual de cada juiz que exerce funções numa determinada comarca – podemos falar da ascensão do modelo denominado “*court management*”.

A gestão processual deixou de ser entendida enquanto “*case management*”, como a direção ativa e dinâmica do processo tendo em vista a rápida resolução do litígio (tarefa que é deferida ao juiz titular), sendo impelida para uma vertente de “*court management*”, enquanto instrumento para uma melhor organização do trabalho do tribunal, visando uma produtividade mensurável e, portanto, associada à necessidade da “*accountability*” perante a comunidade.

A figura de juiz presidente encontra-se prevista no artigo 92.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário.

Cada uma das atuais 23 comarcas do país deverá, assim, ter um juiz presidente, nomeado, por escolha, pelo Conselho Superior da Magistratura.

Após a experiência das comarcas piloto do Alentejo Litoral, Lisboa Oeste e Baixo Vouga, com uma nova reformulação do mapa judiciário, foi instituída a nível nacional a figura do juiz presidente.

As atuais comarcas apresentam-se com uma nova matriz, correspondendo em termos geográficos às circunscrições administrativas dos distritos.

Como salienta Ana Azeredo Coelho, in “O Juiz Presidente e a Gestão Processual”, as funções do juiz presidente não se reduzem à gestão administrativa, antes abrangem as diversas dimensões do judiciário, nas quais se incluem questões de organização da tramitação processual do conjunto dos processos e, bem assim, todas as competências instrumentais de alocação de recursos, de definição de processos de trabalho, de simplificação de atos, etc.

O artigo 94.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário inventaria as competências do Juiz presidente, distinguindo as competências de representação e direção, de gestão processual, administrativas e funcionais.

5.1. Competências de representação e direção:

- a) Representar e dirigir o tribunal;
- b) Acompanhar a realização dos objetivos fixados para os serviços judiciais do tribunal;
- c) Promover a realização de reuniões de planejamento e de avaliação dos resultados dos serviços judiciais da comarca;
- d) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- e) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias à comarca pelo Conselho Superior da Magistratura;
- f) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços judiciais e à secretaria;
- g) Elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta.

5.2. Competências funcionais:

- a) Dar posse aos juízes e ao administrador judiciário;
- b) Elaborar os mapas de turnos e de férias dos juízes e submetê-los a aprovação do Conselho Superior de Magistratura;
- c) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, com exceção daqueles a que se reporta a alínea k) do n.º 1 do artigo 101.º;
- d) Nomear um juiz substituto, em caso de impedimento do titular ou do substituto designado, de acordo com as orientações genéricas do Conselho Superior da Magistratura;
- e) Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos juízes do tribunal, em articulação com o Conselho Superior da Magistratura;
- f) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea l) do n.º 1 do artigo 101.º.

5.3. Competências de gestão processual:

- a) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições que, nessa matéria, prossegue o Conselho Superior da Magistratura, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado;
- b) Acompanhar e avaliar a atividade do tribunal, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou a resposta a questionários de satisfação;
- c) Acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os

- processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem;
- d) Promover as medidas de simplificação processual e agilização processuais;
 - e) Propor ao Conselho Superior de Magistratura a criação e extinção de outros graus de especialização nas unidades de processos, designadamente para as pequenas causas;
 - f) Propor ao Conselho Superior de Magistratura a reafetação de juízes, respeitando o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou a afetação de processos, para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
 - g) Propor ao Conselho Superior de Magistratura o exercício de funções de juízes em mais do que um tribunal ou juízo da mesma comarca, respeitando o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente;
 - h) Solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso aos quadros complementares de juízes.

5.4. Competências administrativas:

- a) Elaborar os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades;
- b) Elaborar os regulamentos internos dos serviços judiciais da comarca, ouvido o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário;
- c) Participar na conceção e execução das medidas de organização e modernização da comarca;
- d) Planear, no âmbito da magistratura judicial, as necessidades de recursos humanos.

Por último, o juiz presidente exerce ainda as competências que lhe forem delegadas pelo Conselho Superior da Magistratura e pode, ele próprio, delegar competências.

Olhemos agora para o Estatuto dos Magistrados Judiciais aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto.

No artigo 3.º do referido estatuto, materializam-se os desígnios constitucionais:

“1 – É função da magistratura judicial administrar a justiça em nome do povo, de acordo com as fontes do direito a que deva recorrer nos termos da constituição e da lei, e fazer executar as suas decisões.

2 – Na administração da justiça, os magistrados judiciais asseguram a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimem a violação da legalidade democrática, dirimem os conflitos de interesses públicos e privados e garantem a igualdade processual dos interessados nas causas que lhes são submetidas”.

No artigo 4.º reitera-se que:

“1 – Os magistrados judiciais julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso pelos tribunais superiores.

2 – A independência dos magistrados judiciais manifesta-se na função de julgar, na direção da marcha do processo e na gestão dos processos que lhes forem aleatoriamente atribuídos”.

Enfatiza-se nesta norma a independência de cada um dos magistrados judiciais, na função de julgar e gestão dos processos que lhe forem atribuídos, segundo o princípio do juiz natural, sem sujeição a ordens ou instruções, exceto dos tribunais superiores, na sequência da interposição de recursos que obtenham provimento e conduzam a alterações das decisões iniciais.

No artigo 7.º- C estatui-se que:

“Os magistrados judiciais devem pautar a sua atividade pelos princípios da qualidade e eficiência de modo a assegurar, designadamente, um julgamento equitativo e em prazo razoável a todos os que recorrem aos tribunais”.

Esta disposição legal abre as portas ao estabelecimento de metas e objetivos processuais, nomeadamente, no que tange à razoabilidade do prazo das decisões, porquanto uma justiça que não é obtida em tempo útil, falha na sua missão. Neste capítulo, o juiz presidente em articulação com os respetivos titulares dos processos, que poderão colaborar na identificação dos obstáculos da lide que importe ultrapassar, poderá definir como objetivos o estabelecimento de prazos para o encerramento de processos mais antigos, ou a priorização destes, com propostas de estratégias processuais que permitam alcançar uma decisão final mais rápida. Trata-se de um poder de gestão processual do presidente do tribunal, nos termos do já citado artigo 94.º, n.º 4, da Lei de Organização do Sistema judicial.

Artigo 45.º-A em conjugação com a al. f) do n.º 4 do artigo 94.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário:

Dispõe o primeiro destes normativos que:

“1 – O Conselho Superior da Magistratura, sob proposta ou ouvido o presidente da comarca, e mediante concordância dos juízes, pode determinar:

- a) A reafetação de juízes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca;
- b) A afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços.

2 – O Conselho Superior da Magistratura, sob proposta ou ouvido o presidente de comarca, e mediante concordância do juiz, pode determinar o exercício de funções de magistrados judiciais em mais do que um juízo ou tribunal da mesma comarca,

respeitando o princípio da especialização, ponderadas as necessidades dos serviços e volume processual existente”.

A questão da reafetação de juízes a outro tribunal ou unidade orgânica da mesma comarca, bem como a afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não seja o seu titular, tem sido uma matéria que tem levantado alguma celeuma, face ao já invocado princípio do juiz natural, mas que se encontra clarificada na Lei da Organização do Sistema Judiciário. Ou seja, o juiz presidente não tem a competência de decidir, por si, sobre tais matérias. O juiz presidente, limita-se a propor ao Conselho Superior de Magistratura a reafetação de determinado magistrado ou a afetação de determinados processos, ou a ser ouvido se a iniciativa não for sua, sendo que em qualquer caso é satisfeito o princípio do contraditório relativamente ao juiz visado para que dê ou não a sua anuência.

Esta iniciativa terá na sua génese fundados critérios gerais, é de natureza temporária, não se tratando da escolha de um determinado juiz para uma determinada causa específica, por razões concretas que pudessem levantar suspeitas sobre a imparcialidade do magistrado na decisão a proferir, mas da reafetação de um juiz a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou afetação de processos de outra unidade orgânica a um juiz da mesma comarca, em função da sua disponibilidade de serviço, competência específica, se for o caso, e tendo em conta a aleatoriedade da distribuição. Nesta medida, cremos que esta solução, nos termos em que, atualmente, se encontra prevista, não colide com os princípios constitucionais, ao invés, deve ser entendida como um prolongamento ou extensão de funções do juiz natural, que se impõe por necessidade de serviço, visando uma decisão em tempo razoável.

Artigo 45.º- C:

Dispõe este inciso que “A nomeação do juiz presidente da comarca pelo Conselho Superior da Magistratura é precedida da audição dos juízes que exercem funções na comarca respetiva”.

Mais uma vez se aflora o princípio do contraditório quanto aos juízes de cada comarca, na nomeação do respetivo juiz presidente.

No artigo 161.º, dispõe-se que compete ao serviço de inspeção:

- “a) Inspeccionar os tribunais e o serviço de inspeção;
- b) Facultar ao Conselho Superior da Magistratura o perfeito conhecimento do estado, necessidades e deficiências dos serviços nos tribunais, a fim de o habilitar a tomar as providências que dele dependam ou a propor ao membro do Governo responsável pela área da justiça as medidas que requeiram a intervenção do Governo, bem como o conhecimento sobre a prestação efetuada pelos magistrados judiciais e o seu mérito;
- (...)
- e) Averiguar da necessidade de introdução de medidas que conduzam a uma melhoria dos serviços;
- f) Comunicar ao Conselho Superior da Magistratura todas as situações de inadequação ao serviço por parte de magistrados, nomeadamente quando estejam em causa

atrasos processuais de relevo;

g) Facultar aos magistrados judiciais elementos para o aperfeiçoamento e a uniformização dos serviços judiciais, pondo-os ao corrente de boas práticas de gestão processual adequadas à obtenção de uma mais eficiente administração da justiça”.

Considerámos também pertinente trazer à colação este normativo, porquanto no mesmo se preveem as competências dos senhores inspetores judiciais, algumas das quais poderão ser entendidas como concorrentes das funções do juiz presidente da comarca.

É o que acontece, nomeadamente, com a averiguação da necessidade de introdução de medidas que conduzam a uma melhoria dos serviços ou quando estejam em causa atrasos processuais de relevo.

Porém, salvo melhor reflexão, afigura-se-nos que quanto a estas problemáticas, pese embora possa haver alguma sobreposição ao nível das competências do inspetor judicial e do juiz presidente, as mesmas são valoradas em dimensões distintas. Em termos inspetivos, para efeitos, essencialmente, de notação de mérito, tratando-se de uma avaliação efetuada, em regra, apenas no final de cada período inspetivo, por vezes a jusante da necessidade de intervenção, enquanto que a atividade supervisionadora do juiz presidente está dirigida para a gestão processual de uma comarca em concreto, na sua globalidade, não visando a penalização do magistrado, mas a sinalização das situações anómalas e a busca de recursos para a minimizar, em tempo útil, visando a satisfação dos cidadãos, porque se trata de um acompanhamento em tempo real. Como assim, a intervenção da inspeção judicial e o diagnóstico da necessidade de implementação de medidas para melhoria de serviços, ou correção de atrasos processuais, mostram-se esbatidas. Todavia, caso subsistam situações a corrigir, elas serão reforçadas e complementadas ao nível da intervenção inspetiva.

6. A Transversalidade e Exogeneidade da Atividade Gestionária do Juiz Presidente.

Acareando as normas que definem as diversas funções do Juiz Presidente, importa no âmbito da nossa reflexão avaliar em que medida os poderes que lhe são conferidos se cruzam ou coexistem com a atividade dos demais colaboradores judiciários, nomeadamente com a dos juízes titulares que exercem funções na respetiva comarca, que têm a seu cargo a resolução dos diferendos que os cidadãos suscitam, assegurando os seus direitos, liberdades e garantias, numa expressão constitucional, administrando justiça.

A cada juiz, na sua unidade orgânica, cabe alinhar a sequência de atos em que se materializa o processo, com vista a um veredito final – uma sentença. Fá-lo de forma livre e independente, decidindo de acordo com a lei e a sua convicção que, de modo crítico, forma com base no acervo probatório que as partes se encarregam de transportar para cada processo ou que, oficiosamente, chama ao mesmo.

A decisão do juiz não é arbitrária, tem que ser devidamente fundamentada, para que os destinatários da mesma compreendam o sentido da decisão e para que possa ser sindicada

pelos tribunais superiores. É o juiz titular do processo que preside à audiência, que aprecia a prova e a avalia, portanto, seria impensável, que no ato da prolação da decisão estivesse sujeito à interferência de quem quer que fosse.

O juiz presidente não pode interferir nem na tramitação, nem no processo decisório. A atividade gestonária “macro”, é exógena ao dever de gestão endo-processual cometido ao juiz titular do processo, contido do “*case management*”.

Realidade idêntica se passa, por exemplo, na gestão hospitalar. O administrador não dá instruções aos médicos sobre a prescrição de medicação que estes fazem aos seus pacientes, qual o momento certo para a realização de uma cirurgia, a melhor forma de a executar.

Mas, por outro lado, cada juiz no exercício da judicatura profere centenas de decisões por ano. E cada comarca agrega diversas unidades orgânicas. Portanto, existe toda uma máquina judiciária, que à semelhança de uma máquina empresarial, tem de ser gerida no seu conjunto, porquanto do ponto de vista do cidadão, a estrutura orgânica é irrelevante, ao cidadão interessa o resultado, uma sentença em tempo razoável. Por seu turno, noutra vertente, a atividade organizativa ou gestonária da comarca, na sua globalidade, onde também a atividade processual nasce, se desenvolve e finda, assume um caráter transversal, tendo em conta que a gestão dos recursos humanos (juízes, funcionários), materiais (equipamentos, edifícios), tecnológicos (sistemas informáticos e equipamentos) disponíveis, tem repercussões no judiciário.

Conclui, assim, Ana Azeredo Coelho que “A qualidade da decisão não é assim independente da qualidade da organização, em organização. Se a decisão é solitária (ou colegial) na conceção, é sempre proferida em organização”.

E, como refere José Igreja Matos, in “O juiz Presidente e a Gestão Processual”, “A gestão processual deixa de ser entendida enquanto “*case management*”, como a direção ativa e dinâmica do processo tendo em vista a rápida resolução do litígio, e irrompe para uma vertente de “*court management*”, enquanto instrumento para uma melhor organização do trabalho do tribunal, visando a produtividade”.

A atividade gestonária circunscrita a um espaço geográfico – comarca – abrangendo magistrados judiciais, funcionários, as partes, as testemunhas, as instalações, enfim, um conjunto de recursos materiais, humanos, orçamentais que requer uma articulação constante, devidamente monitorizada e avaliada, é distinta da gestão individual de cada processo (esta, dirigida a uma decisão legal, justa, equitativa, proferida em prazo razoável, previsível para os agentes processuais, suportada pelos recursos normativos concretamente aplicáveis e pela experiência e bom senso do julgador na análise crítica das provas que lhe são dadas a conhecer).

Portanto, a atividade do juiz presidente é transversal, horizontal, tendo em vista a satisfação do interesse dos cidadãos, vertente que era ignorada no modelo “*case management*”.

Importa mencionar que cada processo convive com os demais não apenas em termos de vizinhança. No seu conjunto, a natureza e complexidade dos processos definem os *timings* dos atos processuais, as dilações no agendamento, a necessidade de recurso a instrumentos de agilização e simplificação processuais, por exemplo.

E o juiz presidente não pode atribuir ou retirar processos aos juízes ou alterar a distribuição como sucede nos tribunais superiores.

Também inexistente subordinação hierárquica ou funcional dos juízes titulares em relação ao respetivo presidente, o qual também é juiz, o que constitui uma especificidade essencial do judiciário quando comparado por exemplo com a moderna gestão hospitalar.

Em boa verdade, os poderes de gestão do juiz presidente não estão ao serviço da função jurisdicional, entendida em termos clássicos, como a aplicação do direito ao caso concreto.

O juiz presidente também não faz a avaliação de mérito dos juízes titulares, portanto também a sua ação é exógena a esta área.

Porém, não obstante a gestão processual do juiz presidente não se confundir com o dever de gestão processual dos juízes titulares, ínsito no artigo 6.º do Código de Processo Civil, aquele faz uma avaliação periódica de desempenho do tribunal, face aos meios atribuídos, e aos objetivos definidos, avaliação que é da globalidade dos serviços, incluindo os resultados do judiciário.

Por isso, convocamos e quisemos enfatizar no âmbito da atividade gestionária do juiz presidente estes dois vetores distintos: a transversalidade e a exogeneidade, que aparentemente incongruentes, coexistem no seu espaço e tempo próprios.

Bibliografia:

- Almeida, Jorge/Branco, Patrícia, Os Poderes do Juiz Presidente: O Futuro Face ao Limite Constitucional do Juiz Natural, Julgar, maio-agosto, 2007;
- Andrade, Manuel Domingos “Noções Elementares de Processo Civil, Coimbra, 1.ª Edição;
- Branco, Ricardo, Vinculação do Juiz à Constituição, Julgar, maio-agosto, 2016;
- Brandão, Paulo Neto, O Juiz presidente e a Gestão Processual;
- Brito, Miguel Nogueira, O princípio do Juiz Natural e a Nova organização Judiciária, Julgar, maio-agosto, 2013;
- Carvalho, Luís Batista/Fernandes, Susana, Gestão Processual, Julgar, maio- agosto, 2013;
- Coelho, Ana de Azeredo, O Juiz Presidente e Gestão Processual, CEJ;
- Coelho, Ana Azeredo/Moura, Inês Maria, Os Objetivos Processuais, Julgar, setembro-dezembro, 2015;
- Costeira, Maria José, O Novo Modelo de Gestão dos Tribunais, Julgar, setembro-dezembro, 2015;
- E-book “Gestão processual: agenda, conclusões, serviço urgente e serviço diário,

- provimentos e ordens de serviço” Coleção Ações de Formação, edição CEJ, 2013;
- Ferreira, Maria Raquel, Gestão Processual e Agilização e Simplificação de Procedimentos;
 - Frydman, “Le nouveau management de la justice et l’indépendance des juges, 2011;
 - Frydman, L’évolution des critères e des modes de controle de la qualité des décisions de justice, Working Papers do Centro Perelman de filosofia de direito n.º 2007/4, disponível em https://www.academia.edu/1183965/L%C3%A9volution_des_crit%C3%A8res_et_des_modes_de_controle_de_la_qualit%C3%A9_des_d%C3%A9cisions_de_justice
 - Geraldês, António Santos, Reforço dos poderes do juiz na gestão e dinamização do processo, in <https://www.mjd.org.pt/default/storage/content/150/attachments/reforcodos-poderes-do-juiz-na-gestao-e-na-dinamizacao-do-processopdf.pdf>;
 - Machado, António Montalvão, O dispositivo e os poderes do tribunal à luz do novo Código de Processo Civil, 2.ª edição, Coimbra, Editora Almedina, 2001, págs. 333 a 338;
 - Magalhães, Gonçalo/Cordeiro, Artur, Valores de referência processual nos tribunais judiciais de 1.ª instância, Julgar, setembro-dezembro, 2015;
 - Matos, José Igreja, A Gestão Processual, Julgar, janeiro-abril, 2010;
 - Matos, José Igreja, O Juiz Presidente e a Gestão Processual, CEJ;
 - Mendes, Luís Azevedo, Organização Judiciária e Gestão Processual nos Tribunais Judiciais, Julgar, janeiro-abril, 2010;
 - Morgado, Mário Belo Morgado, O Juiz Presidente e Gestão Processual, CEJ;
 - Nascimento, Noronha, O Novo Modelo de Gestão na Proposta de Lei dos Tribunais, maio-agosto, 2013;
 - Oliveira, Artur Dionísio, Funções e Poderes do Juiz Presidente, CEJ;
 - Raposo, João Vasconcelos, Gestão Processual, Julgar, maio-agosto, 2013;
 - Ribeiro, Idalina/Sílvia, Maria Helena, Gestão Processual-Julgar, setembro-dezembro, 2015;
 - Rocha, Paulo, Novo Mapa Judiciário, Julgar, setembro-dezembro, 2015;
 - Silva, Paulo, A reforma da organização Judiciária – O Conselho Superior da Magistratura, As Inspeções Judiciais e os Juízes Presidentes, Julgar, setembro-dezembro, 2015;
 - Soares, Francisco Luso “Direito Processual Civil”;
 - William W. Schwarzer/Alan Hirsch, Os Elementos da Gestão Processual, Julgar, janeiro-abril, 2013.

9. O novo paradigma na gestão dos tribunais. A intervenção do juiz presidente da comarca na gestão processual

Filipe Duarte Freitas Câmara



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

9. O NOVO PARADIGMA NA GESTÃO DOS TRIBUNAIS. A INTERVENÇÃO DO JUIZ PRESIDENTE DA COMARCA NA GESTÃO PROCESSUAL

Filipe Duarte Freitas Câmara*

1. Introdução: A relação entre o acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva e a independência dos tribunais
 2. A legitimação do poder judicial
 3. Da independência dos tribunais e da sua organização
 4. O papel do Juiz Presidente da Comarca
 5. As competências de gestão processual do Juiz Presidente da Comarca
 - 5.1. Reafetação de juizes
 - 5.2. Afetação de processos
 - 5.3. Acumulação de funções
 6. Distribuição
 7. Relação do JPC e o CSM
 8. Conclusão
- Bibliografia

1. Introdução: A relação entre o acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva e a independência dos tribunais

A República Portuguesa define-se, no artigo 2.º da sua Constituição (doravante referida unicamente por CRP), como «um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa».

Desta panóplia, consciente, de realidades que caracterizam a nossa República, por razões óbvias, importa, de forma sucinta, abordarmos a questão da separação e da interdependência de poderes e a sua materialização na independência dos Tribunais.

A nossa Constituição consagrou uma divisão do poder através da separação de órgãos ou de poderes, proclamando a separação e a interdependência dos órgãos de soberania, conforme decorre do preceito acima referido e do disposto nos artigos 110.º e 111.º, n.º 1, da CRP.

Essa separação de poderes radica em duas ideias fundamentais, uma materializada na ideia de que a função legislativa é atribuída ao Parlamento, a função executiva ao Governo¹ e a função judicial aos Tribunais, e outra que se alicerça na ideia de que os órgãos legislativo, executivo e judiciário se controlam e limitam mutuamente.

Ao nível jurisdicional, por sua vez, a «separação do poder judicial ou, nos termos constitucionais, do órgão de soberania “Tribunais”, desempenha (...) duas funções, garantir a

* Juiz de Direito, titular do J3, do Juízo Central Criminal do Funchal, em comissão de serviço como Juiz Presidente do Tribunal da Comarca da Madeira desde 02.09.2020.

¹ Refira-se, no entanto, o papel crescente dos tribunais no controlo destes poderes, quando abordamos o papel do Tribunal de Contas e dos Tribunais Administrativos e Fiscais, na fiscalização da atividade do poder executivo, e do Tribunal Constitucional, da atividade do poder legislativo.

liberdade, pois não há liberdade quando existir a concentração ou confusão entre quem faz as leis, quem as aplica e quem julga; garantir a independência da magistratura, pois só magistrados independentes podem assegurar a justiça em liberdade».² Com efeito, o princípio da independência dos tribunais, consagrado no artigo 203.º da CRP, segundo o qual «os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei», concretiza-se na inadmissibilidade de instruções concretas, de preceitos administrativos ou de quaisquer outras formas de pressão ou de influência sobre a atividade dos tribunais,³ procurando, por um lado, defender os tribunais dos demais poderes do Estado (nomeadamente, do governo e da administração), protegendo-os de quaisquer ingerências ou pressões (cfr. artigo 203.º da CRP), e, por outro, garantir a defesa dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos perante o Estado (cfr. artigo 202.º da CRP).

Daí que possamos afirmar que o princípio da separação de poderes «desempenha uma pluralidade de funções constitucionais: função de medida, função de racionalização, função de controlo e função de proteção».⁴

Essa garantia da soberania dos tribunais, a quem está atribuído o poder de administrar a justiça em nome do povo (cfr. artigo 202.º do CRP), é almejada pela independência dos juízes (cfr. artigo 203.º da CRP), independência que goza igualmente de proteção constitucional, com a salvaguarda da inamovibilidade e irresponsabilidade dos juízes (cfr. artigo 216.º, n.ºs 1 e 2, da CRP), a imposição da total liberdade destes perante ordens ou instruções (cfr. artigo 203.º da CRP) e a consagração de um regime diferenciado de nomeação, colocação, transferência e promoção de juízes executado por um órgão próprio, a quem cabe igualmente o poder de disciplina (cfr. artigo 217.º da CRP).

A essa dimensão externa da independência dos tribunais, ditada pela independência quer em relação aos demais órgãos de soberania e a outros órgãos, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores (cfr. artigo 4.º, n.º 1, do Estatuto dos Magistrados Judiciais, doravante designado unicamente por EMJ), alia-se uma outra dimensão, denominada de interna, entendida como independência de cada juiz no exercício da função de julgar perante a sua estrutura e os seus pares, nomeadamente, no sentido de não estar sujeito a ordens ou instruções na direção da marcha do processo e na gestão dos processos que lhe forem aleatoriamente atribuídos, devendo unicamente obediência às normas substantivas e processuais aplicáveis (cfr. artigo 4.º, n.º 2, do EMJ), dimensão interna de que voltaremos a falar oportunamente.

A independência dos tribunais é igualmente consagrada em vários tratados internacionais, a que a nossa ordem jurídica não pode deixar de obedecer, a saber:

Nos Princípios Básicos das Nações Unidas relativos à Independência da Magistratura (primeiro Princípio),⁵ na Recomendação do Conselho de Europa sobre a independência, eficiência e

² Cfr. Gomes Canotilho, na obra referida em (1), págs. 657 e 658.

³ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, na obra referida em (2), pág. 203.

⁴ Cfr. Ac. do TC n.º 214/2011, DR n.º 94/2011, SI, de 2011.05.16, págs. 2752 a 2769.

⁵ Princípios Fundamentais relativos à Independência da Magistratura, adotados pelo 7.º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente celebrado em Milão de 26 de agosto a 6 de

função dos juízes (Princípio 1.2 (b)),⁶ e no Estatuto Universal do Juiz (artigo 1),⁷ devendo ainda serem tidos em conta o Parecer n.º 3 do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (CCJE) sobre os princípios e regras relativas aos imperativos profissionais aplicáveis aos juízes e as Resoluções da Comissão dos Direitos do Homem n.º 2005/30 sobre a integridade do aparelho judiciário e n.º 2005/33 sobre a independência e imparcialidade do poder judicial dos juízes, dos assessores e independência dos advogados, proferidas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem.

No entanto, como já referimos, a independência judicial não se esgota em si mesma, surge igualmente como garantia do cidadão, com vista à defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos (cfr. artigos 20.º, n.º 1, e 202.º, n.º 2, da CRP), pois a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos (cfr. artigo 20.º, n.º 1, da CRP), devendo a causa em que intervenham ser objeto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo (cfr. artigo 20.º, n.º 4, da CRP), devendo para tal a lei assegurar procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos (cfr. artigo 20.º, n.º 5, da CRP), e como garantia de consolidação e estabilidade da sociedade, na medida em que recai sobre os tribunais a tarefa de dirimir a violação da legalidade democrática e os conflitos de interesses públicos e privados (cfr. artigo 202.º, n.º 2, 2.ª parte, da CRP).

Assim, para além de estar consagrado como um direito fundamental, o acesso ao direito e à tutela jurisdicional constitui igualmente um verdadeiro princípio estruturante do Estado de direito democrático (cfr. artigo 9.º, al. b), da CRP).

Essa garantia de acesso ao direito e da tutela jurisdicional está também consagrada noutros tratados internacionais, nomeadamente na Declaração Universal dos Direitos do Homem (cfr. artigo 10.º), no Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (cfr. artigo 14.º, § 1.º), na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (cfr. artigo 47.º, § 2.º) e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (cfr. artigo 6.º, n.º 1).

Esta tutela jurisdicional judicial⁸ materializa-se, por sua vez, em garantias também elas constitucionais processuais ou procedimentais, nomeadamente, na existência de juiz fundado na lei, denominado «juiz natural» ou «juiz legal» (cfr. artigo 32.º, n.º 9, da CRP), na existência de juiz imparcial e independente (cfr. artigos 203.º e 216.º, n.ºs 1 e 2, da CRP), na

setembro de 1985 e confirmados pela Assembleia Geral nas suas resoluções n.º 40/32, de 29 de novembro e n.º 40/146, de 13 de dezembro de 1985.

⁶ Recomendação n.º R(94)12, do Comité de Ministros do Conselho de Europa, de 13 de outubro de 1994, Princípio 1.2 (b).

⁷ Estatuto Universal do Juiz, aprovado pela União Internacional de Magistrados (IAMJ-UIM), de 17 de novembro de 1999.

⁸ «Tutela jurisdicional não significa o mesmo que tutela judicial. (...) o artigo 20.º não exige intervenção ou intervenção imediata de um tribunal quando se tenha que dispor sobre as relações e as situações recíprocas do Estado e dos cidadãos (...). Necessário é, porém, que cada ato administrativo possa ser submetido à apreciação de um tribunal e que este detenha o poder de o anular quando ilegal ou contrário aos direitos administrados. Necessário é que, nas contraordenações, esteja assegurada a impugnabilidade em tribunal. Necessário é que, quando seja afetado um direito, a última palavra caiba aos tribunais». (cfr. Jorge Miranda, na obra referida em (3), págs. 399 e 400).

fundamentação dos atos judiciais que não sejam de mero expediente (cfr. artigo 205.º, n.º 1, da CRP), no instituto *non bis in idem* (cfr. artigo 29.º, n.º 5, da CRP), na autoridade da decisão judicial, tendo em conta a sua obrigatoriedade e executoriedade (cfr. artigo 205.º, n.ºs 2 e 3, da CRP), na segurança e respeito pelo caso julgado (cfr. artigo 282.º, n.º 3, da CRP), no direito ao contraditório (cfr. artigo 32.º, n.º 5, *in fine*, da CRP, consagrado para o processo penal, mas extensível, por igualdade de razão, para as demais jurisdições), na garantia de escolha de defensor (cfr. artigo 32.º, n.º 3, da CRP), no patrocínio judiciário (cfr. artigo 20.º, n.º 2, 2.ª parte, e 32.º, n.º 3, 1.ª parte, da CRP), na obtenção de uma decisão em prazo razoável no âmbito de um processo equitativo (cfr. artigo 20.º, n.º 4, da CRP), na consagração de medidas cautelares adequadas (cfr. artigo 268.º, n.º 4, *in fine*, da CRP), na proteção do segredo de justiça (cfr. artigo 20.º, n.º 3, da CRP), na publicidade dos tribunais (cfr. artigo 206.º da CRP), no direito ao recurso das decisões condenatórias como expressão das garantias do processo criminal (cfr. artigo 32.º, n.º 1, da CRP), no procedimento judiciário com prioridade e celeridade para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais (artigo 20.º, n.º 5, da CRP), na revisão de sentenças criminais injustas (cfr. artigo 29.º, n.º 6, da CRP) e, além do mais, no *habeas corpus* contra o abuso do poder, por virtude de prisão ou detenção ilegal (cfr. artigo 31.º da CRP).⁹

A garantia de acesso ao direito e da tutela jurisdicional e a garantia da defesa da sociedade estão, assim, intimamente ligadas à independência dos tribunais e dos juízes, concretizada na inamovibilidade destes, na sua sujeição unicamente à lei e na sua não responsabilização e, nessa medida, correlacionam-se na estrita medida em que quanto maior for essa independência mais assegurada estará aquela garantia de acesso e defesa jurisdicional, no sentido de que os cidadãos podem ser protegidos com total liberdade, isenção, imparcialidade e objetividade, por parte dos tribunais e dos juízes.

2. A legitimação do poder judicial

Partindo da premissa de que a «justiça consiste na realização da paz justa, individual e social, através do reconhecimento daquilo que, a cada um, pertence retamente, conforme a perspetiva ética e o circunstancialismo dos casos concretos»,¹⁰ interrogamo-nos no sentido de saber qual a fonte de legitimidade da ação jurisdicional levada a cabo pelos tribunais.

Em resposta, podemos afirmar, de forma básica, que a legitimidade democrática da ação jurisdicional provém, diretamente, da sua consagração constitucional expressa, máxime no vertido nos artigos 110.º, 202.º, 209.º e 215.º da CRP, e, indiretamente, do facto de a Constituição ter sido aprovada pelos representantes do Povo, os deputados eleitos democraticamente por este, não sendo displicente referir que a consagração normativa constitucional obedece, além do mais, a uma partilha e consciência social alargada, se não mesmo massiva, de princípios e valores, situação que também se verifica naquela legitimação jurisdicional, valores e princípios que, nessa medida, poderão mudar levando à conseqüente alteração constitucional, mudança que, no entanto, não ocorreu e, tanto quanto se pode verificar, apesar de algumas vozes discordantes, não é desejada pela comunidade, que, no

⁹ Cfr. Jorge Miranda, na obra referida em (3), págs. 394 a 398.

¹⁰ Cfr. Cardona Ferreira, na obra referida em (4), pág. 54.

nosso entender, não se reveria num regime de “eleição ou nomeação política de juízes”, devendo ainda realçar-se que essa legitimação democrática sai igualmente reforçada pelo facto de o próprio órgão de recrutamento, formação, promoção, eleição, nomeação, avaliação e fiscalização dos juízes ser integrado por elementos indicados pelo Presidente da República e por membros eleitos pela Assembleia da República (cfr. artigo 137.º, n.º 1, als. a) e b), do EMJ).

Mas, apesar do peso desta afirmação, temos de estar conscientes que esta legitimação vai para além do que está plasmado na lei constitucional.

Na verdade, de acordo com Noémia Neves Anacleto,¹¹ «Esta legitimação formal, ainda que acrescida pela legitimação legal – sujeição dos juízes à lei – é hoje reconhecidamente insuficiente, não obstante provir da Constituição e decorrer de outros princípios ali definidos (como a apreciação oficiosa pelos tribunais da constitucionalidade da lei nos casos concretos submetidos ao seu julgamento, publicidade das audiências, fundamentação obrigatória das decisões, natureza obrigatória do caso julgado)». Adianta ainda esta autora que a «legitimação só será obtida com base na conjugação de diversos fundamentos, embora com maior relevância uns do que outros, nomeadamente a independência dos magistrados, que constitui uma responsabilidade democrática para assegurar a sua isenção e imparcialidade, independência que tem de ser usada para garantir os direitos humanos e para impedir a exclusão e denegação da justiça, legitimação que também advirá da motivação das decisões, imprescindível para possibilitar o controlo externo e para que possam ser compreendidas e aceites pelos cidadãos, e da existência dum órgão exterior aos tribunais, perante as quais estas respondam», a que a autora chama de legitimação material.

Portanto, em face do volume, em algumas situações com elevada expressão quantitativa, a diversidade e a complexidade das situações que quotidianamente são colocadas aos juízes, fruto de uma sociedade eclética e em constante mutação e conflitualidade,¹² e, porque não dizê-lo, perante a descrença acentuada no sistema de justiça, dadas as elevadas taxas de congestionamento e os baixos índices de confiança na justiça, com implicações necessárias nos custos económicos e sociais inerentes à longa duração dos processos (a falta de confiança dos agentes económicos levará a um menor investimento e competitividade económica e terá repercussões ao nível social, com menos emprego e maiores carências sociais, que o Estado terá de colmatar), a legitimação do poder jurisdicional dos tribunais nos dias de hoje assenta também, para além do suporte constitucional e legal e do chamado controlo externo levado a cabo pelos conselhos superiores, na confiança que os cidadãos depositam nas estruturas judiciárias e nos seus titulares, sendo a opinião pública sobre a atividade dos tribunais e as decisões judiciais o alicerce ou a força moral dos tribunais, enquanto garantia de democraticidade da função jurisdicional, devendo essa opinião pública ser vista, não como um entrave ao “trabalho” da justiça, mas como um reforço ético da independência e da isenção

¹¹ Na obra referida em (5), págs. 147, 148 e 153.

¹² Noémia Neves Anacleto, na obra referida em (5), pág. 143, refere que «Com a intervenção cada vez maior na vida social, do juiz se espera que seja não só julgador, mas também conciliador, o apaziguador dos conflitos sociais, que dedica questões do interesse público, como as da biomédica, do ambiente ou dos direitos fundamentais dos cidadãos», acrescentamos João Paulo Dias e Jorge Almeida, na obra referida em (6), pág. 78, que «os tribunais, que sempre foram das instituições que mais se opuseram à transformação social, são hoje vistas com uma das últimas instituições capazes de adotar uma postura progressista, no sentido de contrariar o apetite voraz da economia capitalista e de garantir os direitos de cidadania conquistados pelos séculos».

dos juízes, resultante duma apreciação pública consciente e informada (o chamado escrutínio, controlo geral ou «*accountability*»), apesar de incómoda e, sistematicamente, inconformada, o que coloca naturalmente desafios novos e motivadores à magistratura judicial.

Destarte, a prática jurisdicional terá de passar pela aplicação da lei e do direito e, essencialmente, pela procura da verdade material (mais do que processual) e pela prolação de decisões imparciais, devidamente fundamentadas, objetivas e transparentes, e proferidas em prazo razoável, assumindo assim a justiça e o direito aplicados pelos tribunais fatores imprescindíveis de estabilidade, de governação e de regulação das democracias atuais, pois só uma justiça preocupada com os cidadãos e operadores económicos e alicerçada na referida prática jurisdicional poderá dar forma e sustentar a independência judicial, independência responsabilizante do ponto de vista ético-social por forma a atingir uma garantia de verdadeira cidadania,¹³ sem prejuízo, no entanto, da disponibilização de meios pelo poder executivo e das leis a aplicar, aprovadas pelo poder legislativo.

3. Da independência dos tribunais e da sua organização

Nas últimas décadas, a independência dos tribunais tem vindo a ganhar uma dimensão global ou estrutural (também denominada de supra-individual ou inter-processual), com referência à organização e administração dos tribunais, englobando a totalidade dos recursos humanos e dos processos, no fundo, a gestão da estrutura do tribunal no seu todo (denominado de “*court management*”), deixando esta de estar subjetivada no próprio juiz, pensando de *per si*, ou no processo individual (igualmente referida de intra-processual), movimento a que Portugal não poderia ser alheio nem indiferente, por comungar das dificuldades que estiveram na base dessa mudança, as elevadas pendências, a multiplicidade de áreas de intervenção e a insuficiência ou escassez de meios, juízes e funcionários, para dar resposta, num prazo adequado e razoável, às solicitações colocadas pelo cidadão concreto que recorre ao tribunal e à sociedade em geral, civil e económica, que exige deste uma atitude ativa e proativa perante tais problemas.

Tornou-se imperioso gerir os processos num sentido mais amplo, não na direção de um específico processo, para obter uma decisão mediante o cumprimento de prazos por parte de funcionários e juízes, mas na gestão de todos esses processos, na sua globalidade, com vista a resolver problemas estruturais, que passa por detetar problemas ou obstáculos no percurso/andamento dos processos e fixar prioridades e objetivos, na procura de soluções consensuais e objetivas, afastando, desde logo, a importação de qualquer modelo gestor desligado das especificidades concretas do tribunal e da região onde este se insere.

Na verdade, «a aceleração do tempo judicial não é uma simples invasão da ciência jurídica pela lógica omnipresente da racionalidade económica, mas antes corresponde a uma exigência –

¹³ Refira-se, ainda, que há práticas quotidianas que fortalecem a imagem dos tribunais junto da população em geral, nomeadamente, a comunicação dos adiamentos, quando não seja possível fazê-lo antecipadamente, pelo próprio Juiz do processo ou com a comunicação escrita às testemunhas do motivo do adiamento quando ocorra com antecedência, a comunicação pelo Juiz da dispensa das testemunhas pelas partes, o início atempado das diligências, o escalonamento dos trabalhos, evitando esperas prolongadas das testemunhas, o uso de meios informáticos para a audição de testemunhas, evitando a sua deslocação ao tribunal.

ela própria com assento constitucional, através do princípio da tutela jurisdicional efetiva – de reais oportunidades de acesso aos tribunais por parte de todos os cidadãos»,¹⁴ na vertente de um direito a uma «decisão em prazo razoável», previsto no n.º 4, do artigo 20.º da CRP, não esquecendo que a credibilização e, conseqüentemente, a legitimação da justiça, dos tribunais e dos juizes também implica a adoção de soluções de organização dos tribunais que tenham o seu foco na eficácia e eficiência destas estruturas, eficiência e eficácia vistas mais em termos qualitativos do que quantitativos.

Ou seja, a necessidade dos tribunais se adaptarem às novas, complexas e heterogêneas transformações e exigências económicas e sociais, e evitar demoras e ineficiências processuais, implica a adoção de um modelo organizativo diverso, acrescido de maior desempenho e celeridade na resolução dos casos e de um tratamento adequado às demandas jurisdicionais, por forma a tornar as estruturas judiciárias mais funcionais, estáveis, eficientes, previsíveis e eficazes, objetivo que determinou a adoção de uma nova conceção da administração judicial e correspondentes estruturas, com a importação e adaptação de critérios de gestão empresarial, nomeadamente de autonomia de gestão e responsabilidade e responsabilização de serviços e pessoas, com inerente controlo e monitorização transversal do trabalho a efetuar e realizado.¹⁵ Este novo modelo recorre a mecanismos de gestão importados do setor privado, que passam pela fixação de objetivos processuais, gestão de recursos humanos e orçamentais, estatísticas, qualidade e inovação, avaliação e planeamento, monitorização da atividade e avaliação setorial (e não individual) dos resultados,¹⁶ embora mitigados, como não poderia deixar de ser, dado o papel sociopolítico dos tribunais e as especificidades/singularidades da estrutura e funcionamento destes, por forma a obter, numa predefinição estratégica, a eficiência e a eficácia da justiça, devendo estas serem tidas como compromissos não mensuráveis para a obtenção de uma justiça de qualidade¹⁷, centrada no cidadão e na cidadania e «consideradas apenas como meios para realizar as missões da justiça»,¹⁸ mas sempre com salvaguarda dos valores da independência e imparcialidade.

Efetivamente, esse novo sistema, essencial para que o juiz do processo possa exercer de forma cabal a sua tarefa, porque liberto de questões supra-processuais, mas para as quais deverá colaborar na procura da respetiva resposta, terá sempre de preservar garantias organizativas e procedimentais essenciais e com assento constitucional, a saber a afirmação do direito fundamental a um tribunal independente, imparcial e fundado na lei; a predeterminação legal do tribunal e do juiz (juiz natural); a inamovibilidade dos juizes; a objetividade, transparência, isenção e equidade nos mecanismos de atribuição ou distribuição de processos; a proibição do desaforamento e dos tribunais de exceção; a autonomia na nomeação, colocação e promoção

¹⁴ Cfr. Miguel Nogueira de Brito, na obra referida em (8), pág. 20.

¹⁵ Segundo Luís Azevedo Mendes, na obra referida em (9), pág. 108, «A organização judiciária de um país é a primeira envolvente procedimental que há de servir a legitimação da *jurisdictio*, pela captação como antena política das melhores soluções para os anseios da comunidade. Terá de ser próxima, atualizada, apreensível, amigável, eficiente e eficaz».

¹⁶ Denominado de *New public management*, segundo Ana de Azevedo Coelho, na obra referida em (10), pág. 53, e Nuno Coelho, na obra citada em (12), pág. 62.

¹⁷ Nas palavras de Ana de Azeredo Coelho, na obra citada em (10), págs. 59 a 61, «em lugar de alhearmos de qualquer perspetiva de eficácia sempre ligada a aspetos quantitativos, conseguimos definir um conceito de eficácia que tenha em atenção as especificidades da Justiça e para ela importe necessárias dimensões quantitativas apenas enquanto expressão da qualidade da Justiça que também e sobretudo noutras dimensões se tem de exprimir».

¹⁸ Cfr. Henriques Gaspar, na obra referida em (11), pág. 23.

dos juízes; e a regulamentação e gestão autónoma dos mecanismos de substituição de juízes e de acumulação de funções.¹⁹

Certo também é que este novo paradigma de gestão das organizações dos tribunais que se procura implementar está sujeito igualmente a uma multiplicidade de alterações, nomeadamente, a renovação dos recursos humanos e materiais; o redimensionamento das estruturas dos serviços e dos métodos de trabalho; a implementação de novos procedimentos jurisdicionais e a introdução de gestão e de ferramentas de avaliação;²⁰ e, aditamos nós, uma alteração de vontade e de mentalidade transversal a todos os intervenientes processuais.

Desta forma, podemos afirmar que a crise da justiça, ligada à sua morosidade e ineficácia e às constantes e profundas mudanças sociais e económicas, a que não deve ser alheio também a perda de competitividade dos tribunais como forma de resolução de litígios, tornou imperioso e inadiável adaptar o nosso sistema judiciário a essa nova realidade social e económica, daí que, por forma a alcançar essa eficiência e eficácia do sistema judicial e, conseqüentemente, a sua “competitividade”, operou-se uma reforma de paradigma do nosso sistema de organização judiciária, também empurrada por entidades externas, levada a cabo pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (que adiante se designará simplesmente por LOSJ), regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, que determinou a sua entrada em vigor a 1 de setembro de 2014.

Este novo sistema de organização judiciária tem subjacente uma reorganização do mapa judiciário e a adoção de um novo modelo de gestão (definido como o conjunto de tarefas e atividades organizacionais dirigidas para otimizar em quantidade e qualidade os serviços prestados pelo judiciário à comunidade em que se insere), com vista ao prosseguimento dos objetivos estratégicos definidos pelo Conselho Superior da Magistratura (doravante designado unicamente por CSM) e pela Procuradoria-geral da República (doravante designada unicamente por PGR), em conjugação com o Ministério da Justiça.

Decorre, pois, do n.º 1 do artigo 90.º da LOSJ, que o CSM e a PGR, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça (Ministério da Justiça), estabelecerão, no âmbito das respetivas competências, objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais para um conjunto de três anos, que deverão depois ser articulados anualmente na ponderação dos meios afetos, dos valores de referência estabelecidos e dos resultados registados em cada um dos tribunais. Definidos esses objetivos estratégicos, nos termos do artigo 91.º da LOSJ, o Juiz Presidente da Comarca (que adiante se designará simplesmente por JPC) e o magistrado do Ministério Público coordenador, ouvido o administrador judiciário, propõem respetivamente ao CSM e ao PGR, os números dos “objetivos processuais” que se devem reportar ao número de processos findos e ao tempo de duração dos processos, tendo em conta, entre outros fatores, a natureza do processo ou o valor da causa, ponderados os recursos humanos e os meios afetos ao funcionamento da comarca, tudo isto tendo em conta os valores de referência processual estabelecidos. Estes objetivos processuais, não podendo «impor limitar ou condicionar as decisões a preferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais

¹⁹ Cfr. Nuno Coelho, na obra referida em (12), págs. 98 e 144.

²⁰ Cfr. Nuno Coelho, na obra referida em (12), pág. 101.

adequada», nos termos do n.º 4 do artigo 91.º da LOSJ, não poderão deixar de ser ponderados nos critérios de avaliação quer dos magistrados quer dos funcionários judiciais.²¹

Podemos concluir que a busca da eficácia do sistema judiciário, em termos de cumprimento de objetivos medidos em termos qualitativos, de satisfação e confiança do cidadão concreto que recorre aos tribunais e da sociedade em geral, implica a reorganização desse sistema em termos objetivos, pessoais e estruturais, e, em termos subjetivos, a adoção de uma nova cultura judiciária, assente na liderança, na responsabilidade, na assimilação de valores, e numa atitude dinâmica perante as respetivas incumbências, salvaguardando sempre, como não poderia deixar de ser, a garantia da independência dos tribunais e dos juizes individualmente considerados.

4. O papel do Juiz Presidente da Comarca

O funcionamento dos tribunais em face do novo modelo de gestão opera-se através de dois órgãos, um órgão de gestão, de natureza materialmente administrativa, denominado de Conselho de Gestão (artigo 108.º da LOSJ), com estrutura tripartida, presidido por um juiz (em coordenação com CSM), que assume o papel de JPC, integrando ainda a participação de um magistrado do Ministério Público (em coordenação com o CSMP), como coordenador do Ministério Público, e de um oficial de justiça (em coordenação com a DGAJ e com o IGFEJ), que assume o cargo de administrador judiciário (que adiante se designará simplesmente por AJ), e um órgão consultivo e fiscalizador, denominado de Conselho Consultivo (artigo 109.º da LOSJ), de cariz eclético, com a participação de representantes de todos os operadores judiciais, escolhidos ou indicados pelos seus pares, com representação democrática, materializada na participação de representantes das autarquias, e com intervenção social, através da integração de representantes dos utentes dos serviços de justiça, selecionados e integrados por indicação dos demais membros.

Neste novo modelo, o JPC assume papel de relevo na organização, gestão e funcionamento das comarcas, dadas as funções que lhe estão atribuídas, a quem compete presidir a ambos os referidos conselhos, de gestão e consultivo (cfr. artigo 108.º, n.º 1, e 109.º, n.º 2, da LOSJ).

Cabe, pois, ao JPC, em termos gerais, materializar a atividade gestonária do tribunal, numa perspetiva dinâmica, no sentido de definir os seus objetivos, processuais e pessoais, tendo em conta as especificidades do local e do tribunal em causa, delineando nesses termos um projeto singular.

Importa que este projeto, por sua vez, seja definido de forma consensual e partilhada, para evitar resistências de magistrados e funcionários, que antes deverão adotá-lo como seu, sempre com respeito pela independência e imparcialidade dos juizes individuais, mediante a definição concreta do conteúdo da função e da área de ação de cada um dos intervenientes, alicerçada na ideia de que a gestão não é um fim em si mesma, mas um meio ao serviço da função jurisdicional, da justiça, que tem como “cliente” o cidadão comum.

²¹ Cfr. Nuno Coelho, na obra referida em (12), pág. 126.

Também sobre o JPC recai a tarefa de “monitorizar” o trabalho do tribunal enquanto estrutura, por forma a verificar e determinar os obstáculos ou dificuldades da sua atividade e, nessa sequência, promover e implementar as respetivas soluções para erradicá-las ou, quando não seja possível, minimizá-las, tendo em conta a capacidade produtiva de cada unidade.

Igualmente deverá o JPC representar o tribunal, mantendo a comunicação com a sociedade em geral (incluindo estruturas políticas, administrativas, policiais e comunicação social, aqui sempre com salvaguarda dos dados pessoais, da vida privada e familiar e da presunção de inocência) e com os elementos que integram a estrutura que preside.

Nas comarcas onde tal seja possível em face da sua dimensão, é defensável inclusivamente que o JPC mantenha o exercício da atividade jurisdicional, ainda que limitado ou proporcional à sua atividade gestionária, quer para manter a atualidade dos seus conhecimentos técnico-jurídicos quer como forma de legitimação entre os seus pares, posição também sufragada na Opinião n.º 19 do Conselho Consultivo dos Juizes Europeus, e perante a sociedade em geral.

Atentas estas responsabilidades, a titularidade do cargo recai, natural e inevitavelmente, sobre um juiz, pois só este terá legitimidade para o efeito, dada a aceitação que terá por parte dos colegas (diversa daquela que seria a posição destes, caso essas funções fossem exercidas por outra pessoa que não um juiz) e porque só assim estará salvaguardada a independência da função jurisdicional e a separação de poderes.²²

Nessa medida, embora a nomeação do JPC caiba ao CSM (cfr. artigo 92.º, n.º 2, da LOSJ), esta deverá ser precedida por uma eleição ou auscultação por parte dos colegas colocados na comarca em causa, que transmitirão a imagem/ideia que têm dos potenciais concorrentes. Apesar de esta auscultação não estar prevista na LOSJ, esse foi já um pressuposto assumido pelo CSM no último concurso para JPC, na sessão plenária de 19.11.2019, em consequência da introdução do artigo 45.º-C no EMJ, pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, tendo-se previsto, no artigo 2.º do aviso homologado e publicado para o efeito, que «A nomeação do juiz presidente da comarca pelo Conselho Superior da Magistratura é precedida da audição dos juizes que exercem funções na comarca respetiva», pelo que, após a comunicação das candidaturas por parte do CSM, aqueles poderão pronunciar-se por escrito (...), podendo limitar-se a indicar o nome pretendido ou explicar sucintamente as razões da sua preferência, dando assim “voz” aos juizes da comarca respetiva na escolha da pessoa com quem irão trabalhar durante, pelo menos, e em princípio, um triénio (elegeu-se um sistema de voto consultivo).²³

Parece ser uma verdade irrefutável que só os juizes em exercício de funções no tribunal em causa estarão em posição de aferir das qualidades de um outro colega para ocupar o cargo de JPC, que passará pelo reconhecimento entre os seus pares pela sua atitude, com qualidades transversais a todos os juizes, como a discricção, contenção, lealdade, coragem, prudência e

²² Noronha do Nascimento, na obra referida em (13), pág. 15, refere que «no interior do Conselho da Europa a temática da administração dos Tribunais já foi abordada várias vezes e dos princípios defendidos com frequência: a presidência da comarca/tribunal deve caber a um juiz, a este juiz presidente devem ser aplicados os princípios nucleares da independência do juiz julgador», e por Nuno Coelho, na obra referida em (12), págs. 107 e 108.

²³ Posição defendida por Luís Azevedo Mendes, na obra referida em (9), pág. 117, e por Nuno Coelho, na obra referida em (12), pág. 114.

verdade, pela respeitabilidade e reconhecimento por parte dos colegas, no sentido da sua autoridade provir do seu percurso profissional, dos anos de serviço, da preparação técnica para o exercício da judicatura e da preparação para o cargo, e pelo respeito que o próprio tem pelos seus colegas, com quem deverá manter o tal relacionamento horizontal, frontal, dinâmico e participativo.

Para além disso, a garantia da independência dos juízes, no sentido da sua liberdade de atuação jurisdicional, implica o estabelecimento de uma relação horizontal ou transversal entre o JPC e os demais juízes, no sentido de ausência de qualquer subordinação hierárquica e funcional, caracterizada por uma dinâmica de liderança e partilha, referente a equipa, em rede, na busca de consensos, no sentido de união, que deverá ser inclusiva, no sentido da participação dos restantes juízes ser a regra (democraticidade), numa espécie de *primus inter pares*, um entre iguais, em que a cooperação seja o lema, surgindo o JPC, por um lado, como um congregador ou aglutinador de vontades e, por outro lado, como guardião dos valores da independência e imparcialidade dos juízes com quem trabalha.²⁴

A garantia dessa independência e imparcialidade implica que o JPC respeite o chamado «ato jurisdicional», reservado ao juiz do processo, não reduzido à decisão *strictu sensu*, mas a todo o andamento processual até à sua prolação, revelada na capacidade para distinguir, delimitar e compatibilizar as suas tarefas de administração e gestão do tribunal (perceção subjetiva dos atos de gestão) e as tarefas jurisdicionais relacionadas com a maturação e prolação de decisões (próprias do juiz do processo, espaço que deve ser tido como irredutível), com preocupações de racionalidade, organização e eficácia (da competência do JPC), devendo para tal colocar-se no lugar do colega e verificar se a decisão gestionária contende ou não com o seu trabalho individual naquele processo concreto.

Por fim, a atividade gestionária do JPC deverá evitar intromissões excessivas e desnecessárias relativamente aos juízes, no sentido de obter destes informações estatísticas ou outras de cariz quantitativo, antes optando por exercer os seus poderes nessa área de forma ponderada e equilibrada, orientações que também deverá seguir em relação a todo o restante trabalho do tribunal, sendo que em relação a este será aconselhável que a emissão de ordens de serviço se restrinja ao estritamente necessário e para os casos em que o diálogo diário não seja eficaz.

O trabalho realizado segundo estas diretivas refletir-se-á numa direção real, produtiva e efetiva, superintendendo e assegurando o funcionamento dos serviços do tribunal, com a resolução de quaisquer deficiências ou anomalias que possam provocar congestionamentos ou bloqueios nesse funcionamento, numa gestão orientada para todos aqueles que recorrem aos tribunais, o cidadão enquanto destinatário último do trabalho dos tribunais (cfr. al. b) do n.º 4 do artigo 94.º da LOSJ), não devendo esquecer que o exercício das suas funções deve ser norteado pelo princípio da cooperação, tal como é imposto pelo artigo 24.º do Regulamento da LOSJ (cfr. Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março).

²⁴ Henriques Gaspar, na obra referida em (11), pág. 32, realça a necessidade de obter o contributo de todos, com prévio debate e ponderação em conjunto, para obter a adesão generalizada e, com esta, a eficiência e eficácia desejadas.

Segundo Nuno Coelho, na obra referida em (12), a pág. 113, «a liderança a assumir pelo JPC tem de cumprir os objetivos do serviço de qualidade, ser capaz de definir o papel e a missão do seu tribunal; definir e personificar os objetivos e a estratégia, motivar os demais agentes do tribunal (incluindo os demais magistrados e os advogados) e as parcerias externas, resolver conflitos internos, exercer autoridade e influência bastantes, tornar o ambiente de serviço amigável para os que trabalham no tribunal e para todos os utentes, ser capaz de – permanentemente – medir os resultados, detetar as falhas e progredir com o planeamento de novas soluções (sempre, contudo, por forma a não comprometer a independência dos outros juízes ou a influenciá-los indevidamente no exercício das suas funções jurisdicionais)».

Impõe-se, no entanto, cristalizar a ideia de que as funções do JPC, enquanto coordenador ou gestor central, de índole administrativa ou gestonária, por contraponto às funções de natureza jurisdicional, estão limitadas à gestão do tribunal que constitui a área específica da sua atuação, por contraposto à gestão dos processos, não devendo os seus poderes em matéria administrativa ou gestonária invadir ou influenciar a tutela de independência nas decisões judiciais (espaço irredutível do julgador no processo decisório), no sentido de que deverá exercer as suas funções com respeito, total e indeclinável, pelo princípio da independência dos juízes e, conseqüentemente, dos tribunais, aliás, desiderato com assento não só constitucional, mas também nos EMJ, no seu artigo 4.º, n.º 1, e na própria LOSJ, que, no seu artigo 91.º, n.º 4, refere que «os objetivos processuais da comarca não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada».²⁵

Assim, poderemos afirmar que as funções do JPC balizam-se por dois princípios essenciais, o pleno respeito pela independência e autonomia do poder judicial e a responsabilização pelo desempenho qualificado e eficiente do serviço público de justiça, não havendo qualquer contradição entre ambos, antes se complementando no sentido de que a gestão deverá estar ao serviço da independência judicial (e não ser um contrapoder), no sentido de que a gestão deverá proteger a independência (externa e interna, isto é, de quaisquer pressões ou indicações de outros poderes ou do próprio poder jurisdicional), e a imparcialidade dos juízes individuais, valores que deverão estar sempre salvaguardados, de forma irrenunciável, pelo JPC.

Em termos práticos, para além da possibilidade de poder propor a reafetação de juízes, a afetação de processos a outro juiz e a acumulação de funções, que terão tratamento individual, a atividade do JPC passará, nomeadamente, por identificar boas e más práticas em matéria de organização; pela gestão dos recursos humanos e materiais disponíveis e, especificamente, na condução e direção dos processos; por identificar as áreas problemáticas, através do acompanhamento e monitorização contínuos e sistemáticos da atividade dos tribunais; por contribuir para erradicar as más práticas e superar as áreas problemáticas; por contribuir para implementar boas práticas, acrescentamos nós, com a elaboração de

²⁵ Nas palavras de Maria José Costeira, na obra referida em (14), pág. 60, «há, pois, que assegurar que a pretexto do exercício dos poderes de gestão que lhe estão confiados pela LOSJ, designadamente dos poderes de implementar métodos de trabalho, de promover medidas para tornar mais célere a decisão dos processos e de aplicar medidas de simplificação (artigo 94.º da LOSJ), o juiz presidente não se imiscui, direta ou indiretamente, na concreta atividade do juiz».

guias/manuais de boas práticas adaptados à realidade onde vão ser implementados (não sendo viável a importação ou adoção de modelos pré-concebidos ou elaborados para outras realidades);²⁶ por definir objetivos processuais; por implementar programas para acompanhamento dos processos, onde seja determinada a fase processual de cada processo, fixando a próxima tarefa a efetuar em cada um deles e o prazo para o fazer, com a respetiva distribuição de processos entre os funcionários e, sendo caso disso, com divisão de tarefas processuais;²⁷ por reafetar processos nas unidades orgânicas, como uma alternativa à mobilidade dos funcionários, com vista à distribuição equitativa do serviço quando existam secretarias com falta e outras com excesso de funcionários, devendo essa reafetação ser feita com o acordo dos funcionários envolvidos; por criar unidades de recuperação; por criar unidades de apoio comum, permitindo que acorram às necessidades de mais de uma secção, com tarefas delimitadas no tempo em cada uma delas, acompanhada periodicamente; por agregar unidades orgânicas, mediante a organização conjunta de duas unidades orgânicas com distinção das tarefas por fase processual, nomeadamente, no caso de processos julgados *versus* processos não julgados; e por organizar uma única unidade de contagem de processos para várias secções.²⁸

Para o cumprimento das suas tarefas, ao JPC foram atribuídas competências, próprias e de diversa natureza, que vão desde a organização da atividade administrativa, a gestão de recursos humanos e orçamentais, a avaliação e planeamento, estatísticas, qualidade e inovação, passando pela gestão do tribunal e processual, até à higiene e segurança no trabalho.

Estas competências estão elencadas na sua maioria no artigo 94.º da LOSJ e distribuídas em cinco grupos, a saber, competências de representação e direção (no n.º 2), competências funcionais (no n.º 3), competências de gestão processual (no n.º 3), competências administrativas (no n.º 8) e competências delegadas pelo CSM (no n.º 9).²⁹

As competências de representação (referentes às relações que o tribunal possa manter com entidades externas, quer policiais, quer governamentais, locais ou nacionais), e direção (materializadas na harmonização dos trabalhos/serviços e das pessoas que integram a comarca), definidas no n.º 2 do artigo 94.º da LOSJ, englobam a representação e direção do tribunal; o acompanhamento da realização dos objetivos fixados para os serviços judiciais do tribunal; a promoção da realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados dos serviços judiciais da comarca; a adoção ou apresentação às entidades competentes de medidas de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e de transparência do sistema de justiça; a pronúncia quando seja ponderada a realização de sindicâncias à comarca pelo CSM ou aos serviços judiciais e à secretaria pelo

²⁶ Cfr. Mário Belo Morgado, na obra referida em (15), pág. 18.

²⁷ Cfr. João Vasconcelos Raposo, Luísa Coelho, Luís Batista Coelho e Susana Fernandes, na obra citada em (16), pág. 109.

²⁸ Cfr. Ana de Azeredo Coelho, na obra referida em (17), pág. 59.

²⁹ Para além destas competências, também compete ao JPC nomear e orientar a atividade do AJ na parte relacionada com a magistratura judicial (cfr. artigo 104.º, n.º 2, da LOSJ), presidir ao conselho de gestão e ao conselho consultivo, já referidas, propor a nomeação de juiz coordenador, delegar competências e orientar a atividade deste (cfr. artigo 95.º, n.ºs 1 e 2, da LOSJ), nomear um juiz para presidir à distribuição (cfr. artigo 89.º da LOSJ), propor ao CSM a alteração, redução ou suspensão da distribuição (cfr. artigo 155.º, al. h), da LOSJ), resolver divergências na distribuição (artigo 205.º, n.º 2, do Código de Processo Civil), e, de acordo com a legislação eleitoral, tramitar processos eleitorais, presidir a assembleias de apuramento e coordenar as operações eleitorais com as restantes entidades intervenientes.

Conselho dos Oficiais de Justiça; e a elaboração do relatório semestral sobre o estado dos serviços judiciais e a qualidade da resposta.

Por sua vez, as competências funcionais, definidas no n.º 3 do artigo 94.º da LOSJ, reconduzem-se a dar posse aos juízes e ao administrador judiciário; a elaborar mapas de turnos e de férias dos juízes e submetê-los à aprovação do CSM; a exercer, de forma limitada, a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça, e ordenar a instauração de processo disciplinar; a nomear juiz substituto, em caso de impedimento do titular ou do substituto designado, de acordo com as orientações genéricas do CSM; a assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos juízes da comarca, com respeito pelas necessidades do serviço em articulação com o CSM; e a participar no processo de avaliação dos funcionários de justiça, à exceção daqueles que estão adstritos às secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público.

As competências de gestão processual, definidas no n.º 4 do artigo 94.º da LOSJ, passam por implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições que, nessa matéria, prossegue o CSM, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado; acompanhar e avaliar a atividade do tribunal, em particular a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando designadamente por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação; acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o CSM e promovendo as medidas que se justifiquem; promover, com a colaboração dos demais juízes, a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, sem prejuízo do disposto em legislação específica quanto à adoção de mecanismos de agilização processual pelo presidente do tribunal ou pelo juiz; propor ao CSM a criação e extinção de outros graus de especialização nas unidades de processos, designadamente para as pequenas causas; propor ao CSM a reafetação de juízes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou a afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços; e propor ao CSM o exercício de funções de juízes em mais do que um tribunal ou juízo da mesma comarca, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente; solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso aos quadros complementares de juízes.³⁰

As competências administrativas, elencadas no artigo 94.º, n.º 6, da LOSJ compreendem a elaboração dos planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades; a elaboração dos regulamentos internos dos serviços judiciais da comarca, ouvido o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário; a participação na conceção e execução das medidas de organização e modernização da comarca; e o planeamento, no âmbito da magistratura judicial, das necessidades de recursos humanos.

³⁰ Refira-se que ao CSM também é consagrada a competência para, por sua livre iniciativa e no seu trabalho de acompanhamento do desempenho dos tribunais, adotar as medidas de gestão que considere adequadas (cfr. al. h) n.º 1 do artigo 149.º do EMJ).

Por fim, as competências delegadas pelo CSM, referidas de forma genérica no n.º 9 do artigo 94.º da LOSJ, que, neste momento, para além de outras que casuisticamente possam ser delegadas, materializam-se na autorização de os juízes que exerçam funções na respetiva comarca poderem residir em local diverso da sede da secção do juízo em que se encontrem colocados (cfr. al. a) da Des/CSM com o n.º 455/2015); na autorização aos juízes que exerçam funções na respetiva comarca a ausentarem-se do serviço, nos termos do artigo 10.º do EMJ (cfr. al. b) da Des/CSM com o n.º 455/2015); e na autorização aos juízes que exerçam funções na respetiva comarca, limitada ao ano de 2020, a utilizarem veículo próprio e de aluguer nas deslocações em serviço (cfr. ponto 1. do Del/CSM com o n.º 1029/2020).

5. As competências de gestão processual do Juiz Presidente da Comarca

Conceitualmente, a gestão processual tem sido equacionada ou perspetivada em duas dimensões: uma dimensão externa, onde se coloca o JPC, e uma dimensão interna, onde está o juiz do processo. A primeira relacionada com a atividade do tribunal como um todo, onde a preocupação é, essencialmente, a legitimação dessa atividade, com respostas eficazes e eficientes, com processos equitativos, leais e justos; e a segunda referente à gestão de cada um dos processos (“*case management*”) e na sua dinâmica, própria ou condicionada (“*case flow management*”), centrada na tramitação de cada um dos processos ou no conjunto de determinados processos, onde a preocupação reside na independência e autonomia judiciárias.

Nas palavras de José Igreja Nova,³¹ a gestão «redefine-se, conceptualmente, no caso português, a partir da referida reforma organizacional do judiciário, deixa de ser entendida, enquanto “*case management*”, como a direção ativa e dinâmica do processo, tendo em vista a rápida e justa resolução do litígio e irrompe, decidida, para uma vertente de “*court management*”, enquanto instrumento para uma melhor organização do trabalho do tribunal, visando uma reforçada produtividade».

Assim, podemos caracterizar a gestão do JPC (ou juiz coordenador) como macro e heterogénea relativamente aos processos, externa aos processos individuais, denominada de exo-processual, diversa da gestão do juiz do processo, esta individual e endógena, designada de interna ou endo-processual, mas que exige da parte de ambos, JPC e juiz do processo, dada a dificuldade de definir as fronteiras do campo de ação de cada um deles, uma complementaridade de funções, das competências concretas e da desejável colegialidade, sendo que, enquanto a tarefa deste último pressupõe encadeamento dos atos processuais individuais de cada processo, o trabalho daquele exige a ligação entre as tarefas a realizar e os recursos a alocar, que pressupõe «o conhecimento da capacidade de trabalho de cada unidade face ao volume existente, o equilíbrio das unidades orgânicas dentro da comarca e a definição de prioridades e objetivos à luz de concretas dimensões de qualidade do judiciário».³²

Refira-se, no entanto, que, apesar da autonomia e independência reconhecidas aos juízes do processo, a atividade destes não pode deixar de ser supervisionada e coordenada, ainda que

³¹ Cfr. José Igreja Nova, na obra referida em (18), pág. 71.

³² Cfr. Ana de Azeredo Coelho, na obra referida em (17), pág. 53.

com a sua própria participação, na chamada administração/gestão partilhada, pois, só assim, como vimos, todo o sistema jurisdicional poderá reforçar a sua legitimação ético-social.

Impõe-se, dessa forma, um compromisso entre a salvaguarda da independência e imparcialidade dos juízes e a legitimação da estrutura de gestão do tribunal, com a consciência da instrumentalidade das funções administrativas de gestão em face da função jurisdicional.

Não será de todo displicente referir que a adoção de medidas de gestão gerais, globais e abstratas não é inédita nos nossos tribunais, pois, anteriormente, o CSM já tinha tomado medidas de natureza gestonária, nomeadamente, com a colocação de juízes auxiliares para juízos com pendências altas; com a criação de bolsas de juízes (quadro complementar de juízes) para situações estruturais; com a implementação do regime de acumulação de serviço; e com a elaboração de tabelas de priorização de processos. No entanto, a gestão processual da responsabilidade do JPC é diversa, é casuística, no sentido de ser dirigida a um tribunal, jurisdição ou juízo, e implica a adoção de medidas concretas e pensadas para uma realidade única e singular, englobada na alteração de paradigma que temos vindo a falar.

No tratamento da temática das funções de gestão, importa frisar, desde logo, que o JPC não pode emitir provimentos ou ordens de serviços aos juízes do processo, dada a inexistência de qualquer relação hierárquica ou de subordinação entre o JPC e o juiz do processo e dada a independência, interna e externa, deste último, como vimos anteriormente.

Está vedada, igualmente, ao JPC a possibilidade de emitir ordens de serviço ou provimentos de natureza jurisdicional relativamente aos processos ou à unidade orgânica, matéria da exclusiva competência do juiz do processo, sendo que este último, em relação a cada processo em particular, adotará, sem sujeição a qualquer entidade, os mecanismos de simplificação e agilização processual, que garantam a justa composição do litígio em prazo razoável (cfr. artigo 6.º, n.º 1, do Código de Processo Civil), devendo comunicar ao CSM, ouvido o JPC, as decisões que, no âmbito do exercício do seu poder de direção funcional, emane em relação à sua unidade orgânica e que possam ter efeitos no funcionamento desta.

Por sua vez, o JPC deverá reservar as suas ordens de serviço ou provimentos, de natureza administrativa, aos funcionários do serviço do órgão de gestão ou às unidades de serviço, mas, neste último caso, com a participação do juiz do processo, para a organização dessas unidades e implementação de métodos de trabalho ou de práticas processuais genéricas de condução e direção de todos os processos ou de espécies determinadas (mas, frise-se, questões não jurisdicionais), nomeadamente para fazer face a delongas/morosidade ou multiplicidade de atos processuais desnecessários/inúteis, que posteriormente devem ser comunicados ao CSM.

Por forma a esclarecer e delimitar o campo de atuação do JPC e do juiz do processo, relativamente à questão dos provimentos, com enfoque no seu emissor e objeto, o CSM deliberou, na sessão plenária de 14 de julho de 2015, o seguinte:

“1) O Juiz Presidente de Tribunal Judicial de Comarca pode emitir provimentos ou ordens de serviço, no âmbito das suas competências, nomeadamente dirigidos à implementação administrativa de métodos de trabalho para cada unidade orgânica que

não assumam relevância no âmbito do “*case management*” (dever de gestão processual característico do exercício das funções jurisdicionais), circunscritos ao “*court management*” (de cunho administrativista), ouvindo previamente os juízes que exercem funções nas secções em que se encontram as unidades orgânicas visadas;

2) Os restantes Juízes têm legitimidade para emitir provimentos ou ordens de serviço no exercício do seu poder de direção funcional, devendo previamente concertá-los com o Juiz Presidente do Tribunal Judicial de Comarca, no que concerne aos impactos que dos mesmos decorrerão para a atividade administrativa das unidades orgânicas;

3) Nas secções onde exerçam funções mais do que um Juiz, os Juízes podem adotar provimentos nos termos referidos em 2), os quais devem, sempre que possível, ser consensualizados entre todos;

4) Os provimentos referidos nos números anteriores devem ser remetidos ao Conselho Superior da Magistratura pelo Juiz Presidente do Tribunal Judicial de Comarca que emitirá parecer quanto aos provimentos emitidos ao abrigo dos pontos 2) e 3)”.

Para além destas ordens de serviço ou provimentos, outras questões têm suscitado acesa discussão, máxime, a reafetação de juízes, a afetação de processos, a acumulação de funções e a distribuição de processos, daí o seu tratamento individualizado.

Na realidade, as competências de gestão processual do JPC, dada a ténue fronteira que por vezes a separa da gestão do processo individual, são suscetíveis de contender com os princípios da inamovibilidade e da independência dos juízes e do juiz natural ou juiz legal,³³ o que tem vindo a suscitar controvérsias na prática judiciária, situação que motivou a intervenção do CSM, mediante a regulamentação dessas matérias,³⁴ no intuito de densificar e concretizar tais noções, e, inclusivamente, determinou uma alteração legislativa, preconizada pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, que visou, além do mais, o artigo 94.º da LOSJ referente às competências do JPC.

De forma, por um lado, a evitar a violação desses princípios constitucionais, e, por outro lado, reconhecendo a possibilidade de harmonizá-los com o princípio da uma tutela efetiva na dimensão de uma decisão em prazo razoável, o CSM começou por aprovar o denominado «Regulamento do artigo 94.º, n.º 4, alíneas f) e g), da Lei n.º 61/2013» (na redação anterior à Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro), o que ocorreu na sessão plenária de 15 de julho de 2014, patente na Circular n.º 8/2014 do CSM.

Apesar de este regulamento fazer alusão à audição prévia e ao consentimento do juiz afetado, previa igualmente a possibilidade de ser dispensado o consentimento, quando verificados determinados pressupostos quantitativos.

Entretanto, a Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, veio alterar, além do mais, e como já referimos, o artigo 94.º da LOSJ, relativamente aos poderes de gestão processual do JPC.

³³ José Francisco Moreira das Neves, no texto referido em (19), pág. 52, fala igualmente em violação do princípio da igualdade, em relação à reafetação de processos.

³⁴ Miguel Nogueira de Brito já salientava, a fls. 26 e 37 do texto já referido em (8), que «deve entender-se que existe uma conexão interna entre o poder de gestão de reafetação e a competência administrativa regulamentar (...). Dito de outro modo, não é admissível uma sujeição a critérios de pura gestão, mas antes se torna necessária a refração normativa desses critérios através da sua expressão num regulamento».

Em primeiro lugar, passou a prever a necessidade da participação do juiz do processo na aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, modificando a al. d) do n.º 4 desse preceito legal; em segundo lugar, passou a exigir o consentimento do juiz a reafetar ou do juiz a quem sejam afetados os processos, revogando tacitamente o anterior n.º 5 desse preceito legal, substituindo-o; em terceiro lugar, vinculou estas medidas de gestão (reafetação de juízes ou afetação de processos) à fixação prévia, geral e abstrata dos critérios de que dependem a sua aplicação, e à sua publicitação, integrando no preceito em causa o n.º 7; e, em quarto lugar, reforçou a ideia de que tais medidas são situações temporárias e passageiras e que devem ter em conta necessariamente a salvaguarda da vida pessoal do juiz abrangido por essas medidas, posição vincada no novo n.º 6 do preceito em causa.

Perante este quadro legislativo, o regulamento do CSM acima referido foi alterado por deliberação plenária de 24 de abril de 2018, que procurou adaptá-lo ao quadro legislativo introduzido pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, exigindo a audição prévia e o consentimento do juiz reafetado ou do juiz a quem são afetados os processos, cingindo a possibilidade de suprimento desse consentimento à situação do exercício de funções em mais de um tribunal ou juízo da mesma comarca, ou seja, às situações de acumulação de funções, quando estejam verificadas determinadas circunstâncias quantitativas (artigo 4.º, n.º 2, desse R/CSM).

Contudo, reconhecendo de certa forma a insuficiência das alterações ao artigo 94.º e do regulamento na definição das competências de gestão do JPC, a Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, que introduziu alterações ao EMJ, aditou o artigo 45.º-A, sob a epígrafe «Reafetação de juízes, afetação de processos e acumulação de funções», que, em conjugação com o disposto na al. c) do artigo 151.º destes estatutos (competência do plenário), passou a prever expressamente a necessidade do CSM regulamentar os critérios gerais para a afetação de processos, para a reafetação de juízes e, inclusivamente, para a acumulação de funções pelos juízes.

Esta imposição foi objeto de novo projeto de regulamento, denominado de «Projeto de regulamentação dos critérios gerais a que alude o artigo 45.º-A, n.º 3, do EMJ», entretanto publicitado e que foi objeto de divulgação pelo CSM (divulgação n.º 168/2020), que ainda não entrou em vigor.

Neste novo regulamento, para além de se reforçar o caráter excecional, pontual e transitório das medidas em causa, impõe-se que, quer sejam determinadas pelo CSM por iniciativa própria, ouvido o JPC, quer sejam proposta do JPC, aquelas medidas de gestão processual devam preencher os seguintes requisitos: a audição prévia e concordância dos juízes, em qualquer dessas situações; a inexistência de prejuízo sério para a vida pessoal ou familiar do juiz; e ser fundada em critérios gerais previstos em regulamento aprovado pelo CSM, que terão de respeitar os princípios da proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição.

A grande novidade é, como não poderia deixar de ser, a dependência da concordância dos juízes em todas as situações, incluindo a acumulação de funções, não se prevendo a

possibilidade de esta ser suprida em qualquer situação, incluindo quando verificados os determinados pressupostos quantitativos.

Assim, passamos a ter o seguinte quadro em termos de:

5.1. Reafetação de juízes (cfr. artigo 94.º, n.º 4, al. f), da LOSJ, e 45.º-A, n.ºs 1, al. a), e 3, do EMJ)

A reafetação de um juiz a outro tribunal ou juízo, traduzida no exercício de funções em tribunal ou juízo diverso da mesma comarca, com interrupção das funções exercidas no tribunal ou juízo em que foi colocado ou para o qual foi destacado no movimento judicial, implica necessariamente a sua movimentação de um para outro tribunal ou juízo, o que a ocorrer sem o seu consentimento viola o princípio da independência dos juízes, consagrado no artigo 216.º, n.º 1, da CRP, e contende igualmente com o artigo 44.º, n.º 1, do EMJ) e com as regras estatutariamente previstas, por imposição constitucional (cfr. artigo 217.º, n.º 3, da CRP), para a movimentação de juízes em consequência de movimento judicial (cfr. artigo 38.º do EMJ) ou da aplicação de uma sanção disciplinar (cfr. artigo 91.º, n.º 1, al. c), do EMJ).

Nessa medida, a reafetação de juízes, ditada pela obtenção do equilíbrio da carga processual e pela eficiência dos serviços, está atualmente dependente da verificação de determinados pressupostos: o respeito pelo princípio da especialização dos magistrados (cfr. al. f) do n.º 4 do artigo 94.º da LOSJ); a audição prévia e a concordância do juiz a reafetar; (cfr. n.º 5 do artigo 94.º da LOSJ); o carácter pontual ou transitório da reafetação (cfr. n.º 5 do artigo 94.º da LOSJ); o preenchimento dos critérios gerais fixados pelo CSM; a homologação por parte deste órgão; e o não implicar prejuízo sério para a vida pessoal ou familiar do juiz a reafetar (cfr. n.º 6 do artigo 94.º da LOSJ).

5.2. Afetação de processos (cfr. artigo 94.º, n.º 4, al. f), da LOSJ, e 45.º-A, n.ºs 1, al. b), e 3, do EMJ)

Por sua vez, a afetação de processos a um determinado juiz diverso do respetivo titular, materializada na atribuição de processo(s) para tramitação ou despacho, que não decorra da distribuição inicial do processo na unidade orgânica ou de distribuição subsequente determinada por despacho judicial proferido nos autos, quer se reporte a juízes efetivos ou a juízes auxiliares, ainda que por forma a combater a morosidade ou o excesso de pendência, ofende o princípio do juiz natural ou juiz legal (cfr. artigo 32.º, n.º 9, da CRP), na dimensão de proibição de desaforamento concreto de uma causa, e, nessa medida, a sua implementação depende igualmente da verificação dos pressupostos referidos para a reafetação de juízes.

5.3. Acumulação de funções (cfr. artigo 87.º, n.º 1, e 94.º, n.º 4, al. g), ambos da LOSJ, e 45.º-A, n.ºs 2 e 3, do EMJ)

A possibilidade de acumulação de funções por parte de um juiz, materializada na afetação do juiz a tribunal ou juízo no qual não foi colocado ou para o qual não foi destacado no movimento judicial, com a manutenção do exercício de funções no tribunal ou juízo onde foi colocado ou para o qual foi destacado no movimento, também ditada por razões estruturais e conjunturais, deverá igualmente depender da sua prévia audição e da sua concordância.

Para além disso, esta medida de gestão, a ser implementada, acarreta a obrigação de remunerar o juiz em causa (remuneração, entretanto, reposta em termos estatutários com as alterações introduzidas pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, depois de um interregno em que tal trabalho não foi alvo de retribuição, sendo defensável a derrogação do n.º 2 do artigo 87.º do LOSJ pelo artigo 29.º do EMJ, na redação dada pela citada Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto).

6. A Distribuição

A questão da distribuição também tem suscitado grande controvérsia, impondo-se a intervenção do CSM no sentido de fixar os pressupostos da sua aplicação.

Independentemente da jurisdição, nos juízos onde exercem funções mais do que um juiz, a fim de repartir com igualdade o serviço judicial, procede-se à distribuição dos processos que dão entrada nesse juízo, sendo através deste ato, realizado integralmente por meios eletrónicos, por forma a garantir a aleatoriedade no resultado e a igualdade na distribuição do serviço, que se designa a secção, a instância e o tribunal em que o processo há que correr ou o juiz que há de exercer as funções de relator (cfr. artigo 203.º e 204.º, n.º 1, ambos do Código de Processo Civil).

A violação destas normas, com a redistribuição do processo a outro juiz, coloca em crise o princípio do juiz natural e, conseqüentemente, o princípio da inamovibilidade dos juizes. No entanto, é reconhecido que esta pode ser a única forma de evitar ou atenuar a violação de um outro direito, também de natureza constitucional, o direito a uma decisão em prazo razoável (na sua dupla vertente, celeridade e de efetividade da tutela jurisdicional), dimensão do princípio de acesso ao direito.

Nessa medida, por forma a harmonizar esses direitos de igual dignidade, é reconhecido ao CSM o poder de alterar a distribuição de processos nos juízos onde exercem funções mais do que um juiz, a fim de assegurar a igualação e operacionalidade dos serviços, designadamente em articulação com os presidentes das comarcas (cfr. al. h) do artigo 155.º da LOSJ e a al. n) do artigo 149.º do EMJ).

Esta redistribuição de processos, mediante o afastamento do juiz a quem inicialmente foram distribuídos, motivada nomeadamente pela morosidade³⁵ ou incapacidade temporária do juiz

³⁵ Veja-se a obrigatoriedade prevista na LOSJ para os JPC no sentido de comunicarem os atrasos dos juizes (cfr. al. c) do n.º 4 do artigo 94.º da LOSJ), em consequência das comunicações mensais que lhes são feitas pelas secretarias

primitivo, deve igualmente ser objeto de regulamentação prévia, com definição dos critérios que devem presidir a essa tarefa, por forma a manter a aleatoriedade e transparência da operação, evitando as dúvidas ou suspeitas que possam ser levantadas no meio judiciário ou na comunidade em geral, sendo certo que, com essa predefinição, o princípio do juiz natural ficará salvaguardado, pelo menos na dimensão da não atribuição posterior do processo a um juiz, na atribuição de processo a juiz *ad hoc* ou *ad causum*, já que tal atribuição estará pré-determinada nos termos expostos.

O CSM, na sessão plenária de 27.09.2016, em relação aos tribunais da relação, deliberou relativamente a situações de redução ou suspensão da distribuição, pelo prazo que se considere adequado, quando se verificarem motivos de doença ou distribuição de processos com elevada complexidade, acolhendo outra deliberação plenária de 17.09.2013.

A questão da redistribuição de processos foi igualmente objeto de parecer no CSM, apresentado pela Juíza Desembargadora Ana de Azeredo Coelho, datado de 19.01.2017, que obteve concordância do Vice-Presidente, no qual se propõe, em conclusão, que o CSM «pode determinar a redistribuição de processos cuja tramitação ou prolação de decisão esteja significativamente atrasada, independentemente, de decisão tomada em processo disciplinar, mesmo estando o juiz titular em exercício de funções».

Entretanto, foi publicado pelo CSM, através da divulgação n.º 215/2020, o projeto de regulamento das situações de alteração, redução ou suspensão e da distribuição de processos, onde se prevê também a figura da redistribuição.

Este regulamento, para além da definição das figuras atrás referidas (cfr. artigo 2.º), identifica as situações em que podem ter lugar (cfr. artigos 5.º, 7.º a 12.º) e o procedimento que deve presidir a alteração da distribuição (cfr. artigo 6.º), reservando, na primeira instância, à secção de acompanhamento e ligação aos tribunais do conselho permanente do CSM a competência para alterar, suspender ou reduzir a distribuição (cfr. artigo 3.º, n.º 2), sem prejuízo do procedimento ser desencadeado, por requerimento, de membro desse órgão, do presidente do tribunal ou do JPC ou, no caso de processos urgentes ou de elevada complexidade, do magistrado a quem for distribuído o processo (cfr. artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, e 10.º, n.º 3), prevendo a audição dos restantes juízes na situação de alteração da distribuição (artigo 6.º, n.º 1), não extensível às situações de redução e suspensão, motivadas ou não por situação de doença, de urgência ou complexidade do processo ou por existência de atrasos, prevendo-se, nas situações de doença, a figura da igualação da distribuição para com os demais juízes quando a situação que a motivou deixe de se verificar (cfr. artigo 9.º, n.º 8, al. d), situação que fica à consideração do CSM nos casos de urgência ou de elevada complexidade (cfr. artigo 10.º, n.º 4), reforçando o caráter transitório das situações (com a fixação do prazo para a duração das medidas) e o caráter excecional das medidas em causa (máxime, nos casos de atrasos processuais, artigo 11.º, n.º 1, al. b), do Regulamento do CSM).

A regulamentação destas situações – afetação de juízes, reafetação de processos, acumulação de funções e distribuição – materializa a ideia de que a opção por este paradigma de gestão é

dos juízos (cfr. artigos 156.º, n.º 5, do Código de Processo Civil, e 105.º, n.º 4, do Código de Processo Penal), atrasos que podem acarretar responsabilidade disciplinar para os juízes em causa (cfr. artigo 83.º-I, al. c), do EMJ).

para manter, devendo as dúvidas ou lacunas que o sistema vai evidenciado serem tratadas e sanadas mediante a intervenção do JPC, com recurso aos princípios de uma gestão racional, e, quando esta intervenção não seja suficiente ou não seja legalmente adequada, mediante a intervenção do CSM, através de deliberações ou regulamentos.

7. Relacionamento entre o JPC e o CSM

O CSM é o órgão de gestão e de disciplina dos magistrados judiciais, com poderes de autorregulação e execução, no sentido de criar e executar regras internas, e de disciplina, fundados na Constituição, no respetivo estatuto e leis orgânicas, assumindo um duplo papel, garantia de dependência interna e de controlo interno.

No relacionamento entre o JPC e o CSM estão previstos poderes de superintendência (emanação de simples diretivas e recomendações, fixando objetivos, mas com liberdade de meios); poderes de orientação, recomendação e conselho; poderes de aprovação (concordância com um ato já praticado pelo JP, conferindo-lhe eficácia – eficácia condicionada); poderes de delegação de competências; e competências de reapreciação em recurso de atos administrativos praticados pelo JP (recurso administrativo especial, previsto também no âmbito de poderes de superintendência).³⁶

No exercício das suas funções, o JPC deverá manter uma relação estreita, interativa e consonante com o CSM, a quem deverá reportar todas as situações que entenda por convenientes, para além daquelas fixadas na própria LOSJ, a quem caberá, por sua vez, homologar as suas propostas em sede de gestão processual e apreciar, em sede de recurso, os seus atos nas matérias de competências funcionais, agindo assim o CSM numa espécie de hierarquia no controlo da atividade do JPC.

Este relacionamento deverá pautar-se pela cooperação, independentemente da maior ou menor formalidade do procedimento optado para a transmissão das informações, e lealdade.

8. Conclusão

«Julgar é, assim, um ato nobre que deve frutificar em Justiça».³⁷

Justiça pensada não só na pessoa individual ou coletiva que recorre ao tribunal, mas também na sociedade como um todo, que deposita a sua confiança neste órgão, o que impõe aos Juízes, enquanto personificação dessa realidade (Justiça), como reforço da sua legitimidade democrática, a tarefa não só de julgar, mas também de organizar o funcionamento de toda uma estrutura que ultrapassa a realidade individual.

A reorganização do sistema judiciário português assentou em preocupações de eficácia e eficiência do sistema de justiça, no sentido de qualidade, e fez recair sobre o JPC (mais um

³⁶ Henriques Gaspar, na obra referida em (11), pág. 33.

³⁷ Cardona Ferreira na obra referida em (4), pág. 52.

entre os seus pares), a tarefa de liderar e materializar essa alteração de paradigma, sempre em parceria com os seus pares e respeito absoluto pela independência e imparcialidade do «ato jurisdicional» e do juiz do processo.

Todas estas alterações têm como pressuposto uma nova cultura judiciária, onde a qualidade de desempenho assume papel de relevo, sem esquecer a dimensão humana de todo o sistema, antes elegendo-a como o pilar de todo o sistema judiciário, na medida em que todas as alterações, sistemáticas, legislativas e pessoais, têm como objetivo a efetivação do acesso ao direito de qualquer cidadão e à efetiva tutela jurisdicional, no sentido de que a justiça é exercida em nome do povo, mas também é exercida para o povo.

Bibliografia consultada e vídeos visionados

- Gomes Canotilho, in “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, 7.ª ed., Almedina.
- Gomes Canotilho e Vital Moreira, in “Constituição da República Portuguesa Anotada”, vol. II, 4.ª ed. (revista), Coimbra Editora, 2014.
- Jorge Miranda, in “Direitos Fundamentais”, 2.ª edição.
- Cardona Ferreira, “O Direito Fundamental à Justiça, um Novo Paradigma de Justiça?”, in “Rev. Julgar”, n.º 7, págs. 51 a 71.
- Noémia Neves Anacleto, “Legitimação do Poder Judicial”, Congresso da Justiça de 2003, in Rev. Julgar, n.º 8, págs. 142 a 153.
- João Paulo Dias/Jorge Almeida, “Efetividade da independência e/ou autonomia do poder judicial em Portuga: Reflexões sobre as condições externas e interna”, in “Rev. Julgar”, n.º 10, págs. 75 a 101.
- Gomes Canotilho, in “Direito Constitucional”, 5.ª ed., Almedina.
- Miguel Nogueira de Brito, “Princípio do Juiz Natural E a Nova Organização Judiciária”, in Revista Julgar, 20, págs. 19 a 37.
- Luís Azevedo Mendes, “Uma linha de vida: organização judiciária e gestão processual nos tribunais judiciais”, in “Rev. Julgar”, n.º 10, págs. 106 a 122.
- Ana de Azeredo Coelho, “Os objetivos da justiça. A justiça como objetivo”, in Revista Julgar, n.º 20, págs. 51 a 68.
- Henriques Gaspar, “Reorganização Judicial 2014”, in Revista Julgar, n.º 27, págs. 20 a 36.
- Nuno Coelho, “Gestão dos Tribunais e gestão processual”, in Coleção Direção das Comarcas, CEJ, março de 2015.
- Noronha do Nascimento, “O Novo modelo de gestão na proposta de lei dos tribunais”, in Rev. Julgar, n.º 20, págs. 11 a 18.
- Maria José Costeira, “O novo modelo de gestão dos tribunais. Um ano depois.”, in Revista Julgar, n.º 27, págs. 55 a 74.
- Mário Belo Morgado, “O Juiz Presidente e a Gestão Processual”, in Coleção Direção das Comarcas, CEJ, novembro de 2014, págs. 15 a 28.
- João Vasconcelos Raposo, Luísa Coelho, Luís Batista Carvalho e Susana Fernandes, “Gestão processual – experiência de serviço num mega-juízo”, in Revista Julgar, n.º 20, págs. 97 a 125.
- Ana de Azeredo Coelho, “O Juiz Presidente e a Gestão Processual”, in Coleção Direção das Comarcas, CEJ, novembro de 2014, págs. 45 a 60.

- José Igreja de Matos, “A gestão processual: Um radical regresso às Raízes”, in Revista Julgar, n.º 10, págs. 123 a 137.
- José Francisco Moreira das Neves, “Jurisdição e governo da justiça”, in Revista Julgar, n.º 27, págs. 37 a 54.
- José Igreja de Matos, “O Juiz Presidente e a Gestão Processual”, in Coleção Direção das Comarcas, CEJ, novembro de 2014, págs. 60 a 76 (e vídeo).
- José Igreja de Matos, “Simplificação e Agilização Processuais” (Vídeo).
- José Mouraz Lopes, “Gestão e Administração do Tribunal e Gestão Processual” (Vídeo).

10. Glosando a presidência – uma visão da função

António Bráulio Alves Martins



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

10. GLOSANDO A PRESIDÊNCIA – UMA VISÃO DA FUNÇÃO

António Bráulio Alves Martins*

A glosa é uma anotação entre linhas ou na margem de um texto, para explicar um termo obscuro ou uma passagem mais difícil; pode ser também um comentário ou nota, geralmente à margem, eventualmente até trocista ou malévolos, ou observação crítica ou censura que se faz a alguém ou a algo que lhe pertença, lhe diga respeito ou seja da sua autoria. Na literatura, é uma composição poética em que se desenvolve o sentido de um mote, do qual se repete, no fim de cada estrofe, um ou mais versos¹.

A glosa é ainda um método de estudo e explicação de textos jurídicos, adotado pela escola de Bolonha, no começo do século XII, no âmbito do chamado *renascimento do Direito Romano*, através do qual os mestres escreviam as suas notas, quer entre as linhas do texto (glosa interlinear), quer à margem do mesmo (glosa marginal), para explicar o sentido de muitas palavras e descobrir a razão de ser e o alcance de muitas das normas daquele notável e influente sistema jurídico. Tratava-se de uma explicação essencialmente literal, que, quando mais extensa, se chamava *apparatus*, que mais tarde, nos séculos XIII e XIV, por se encontrar esgotado, deu lugar ao método escolástico, que procurava alcançar também o próprio sentido e espírito do sistema jurídico romano².

No presente trabalho, com inspiração neste método, procurar-se-á apresentar um pequeno comentário às normas que regulam a função de presidente de tribunal judicial de primeira instância, propondo, simultaneamente, uma visão pessoal do exercício de tal função e das alterações legislativas que poderiam melhorar o estatuto em causa. É claro que tal comentário e perspetiva pessoal nada têm de maestria, e nessa parte se afastam completamente da similitude com a *glosa*, apenas buscando inspiração de procedimento naquele famoso método de trabalho, de que foi fundador Irnério e expoente máximo Acúrsio.

E, uma vez que apenas os juízes de direito podem candidatar-se, pode e deve perguntar-se o que levará alguém a querer abraçar tal atividade, por que motivo se abandonará uma tão nobre função soberana, como é a do exercício do poder jurisdicional, para encetar uma tarefa de caráter puramente administrativo, hierarquizada, e, como se verá, (ainda!?) com escassas competências próprias.

Em meu entender, o desiderato a alcançar com tal metamorfose deve ser, no estado atual do quadro de atribuições e competências do presidente, a **contribuição** (porque todos terão responsabilidades no alcance deste desiderato) para uma melhoria da prestação do serviço de justiça, para a estabilização das relações entre todos os operadores judiciais, para um esclarecimento razoável e satisfatório aos destinatários das decisões sobre o procedimento e conteúdo destas, enfim para que o tribunal exerça a sua missão da forma mais tranquila, eficaz e transparente que é possível. Para tal, é essencial que quem exerça esta função conheça profundamente o meio e as pessoas que nele trabalham (magistrados, advogados, oficiais de justiça e modo de vida dos destinatários das decisões), que seja conhecido e respeitado,

* Juiz de Direito, Tribunal Judicial da Comarca de Vila Real, Juízo central criminal de Vila Real.

¹ Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, da Academia das Ciências de Lisboa, Verbo Editora.

² Marcello Caetano – História do Direito Português Verbo, pág. 336.

designadamente pela sua antiguidade e passado profissional, para que com a sua *auctoritas* possa influenciar decisivamente os acontecimentos e as atitudes de todos.

É com este espírito que se realiza este trabalho, e que se propõem formas concretas de atuar e proceder, bem como alterações do quadro legal para melhor desenho da mencionada função.

A Justiça, onde me orgulho de trabalhar há quase trinta anos, é, na verdade, desde tempos imemoriais uma essencialíssima dimensão da vida em comunidade, sejam elas as mais inorgânicas e simples ou completamente estruturadas e organizadas, sejam os seus sistemas políticos democráticos ou autoritários (aqui o que se poderá discutir é a qualidade da justiça, mas não a necessidade da sua existência formal). A Justiça é, portanto, conatural ao ser humano.

Enquanto Platão afirmava que a Justiça era (ao lado da sabedoria, da coragem ou força de ânimo e da temperança) uma das quatro virtudes principais ou cardeais (*A República*), Aristóteles entendia-a mesmo como a mais importante das virtudes éticas, à qual dedica todo o Livro V da *Ética a Nicómaco*.

E também já Aristóteles na sua obra *Política*, na sequência do seu mestre Platão, apresentava uma função tripartida dos poderes do Estado, algo que muitos pensam ter origem bem mais recente, mas que demonstra a importância que, desde logo, os *Clássicos* atribuíram à Justiça e ao princípio da separação de poderes, algo que em muitos períodos da história foi seriamente postergado, mas cujo valor enquanto princípio estruturante de um verdadeiro Estado ninguém pode pôr em causa. Aliás, o próprio Maquiavel (cujo pensamento tem sido injusta e erradamente interpretado e qualificado ao longo do tempo – Villari disse mesmo que “Jamais houve homem menos maquiavélico do que Maquiavel”) defendeu o mesmo, no seu famoso *O Príncipe*³.

Por isso se seguirá uma breve resenha histórica do exercício da Justiça. É certo que há quem, como o poeta alemão Heinrich Heine, diga que “o historiador é um profeta que olha para trás”, mas não podemos ignorar que a história contém um incomensurável conjunto de ensinamentos que nos ajuda a conhecer o passado, compreender o presente e preparar o futuro. E esta breve resenha incidirá sobre o período antigo e clássico, designadamente Romano e Grego, que constitui a nossa matriz, bem como sobre os sistemas coevos, para vislumbrar a diferença marcante com outras civilizações, das quais nos afastámos ao longo do tempo. E não poderia ser de outro modo, atenta a extensão deste enfoque histórico (não se pretende, obviamente fazer uma história da Justiça, nem sequer por súmula), e a exiguidade e simplicidade desta exposição, deixando apenas a informação de que tal estudo, muito interessante e profícuo, pode ser feito na monumental obra que aqui se seguiu de perto de S.E. Finer – *História do Governo*. Na verdade, para acompanhar a evolução dos diferentes governos e sistemas políticos, bem como dos respetivos sistemas legais e de justiça (incluindo a administração da justiça), essencialmente, na Europa Medieval e Moderna, na Ásia (designadamente, Índia, China e Japão), no mundo islâmico (desde o Califado até ao presente)

³ Niccolò Machiavelli, *O Príncipe*, Editorial Presença, com interessantíssima introdução de José António Barreiros.

e nos sistemas de *Common Law*, será provavelmente a mais completa obra traduzida para português⁴.

No Império Egípcio (até à queda do Império Médio), o poder judicial, no sentido de justiça e ordem, foi sempre encarado como tarefa fundamental do monarca, e as poucas provas que chegaram até nós demonstram com clareza que os egípcios tinham pela consciência de que a justiça não devia negar-se a ninguém, devia ser imparcial e de que todos os queixosos eram iguais aos olhos do juiz, e que este decidia com base na lei, que devia estar “na boca do rei”, mas também, intimado até pelo próprio rei nesse sentido, com base no estritamente antecedente. Admite-se como muito possível, a existência já de uma *Jurisprudência*, sendo certo que existia até uma instituição judicial não especificada, sendo a justiça aplicada por administradores gerais – nomarcas e funcionários reais. Assim, justiça, ordem e administração faziam parte da mesma jurisdição, o que aliás, sucedeu em muitos períodos da história. Na época do Império Novo (o império egípcio no seu apogeu), já existia um sistema judicial, com o rei no seu vértice e dois Supremos Tribunais (presididos pelos vizires do Alto e Baixo Egito), sendo os casos mais graves (pena capital) entregues ao rei, e os casos relativos à propriedade decididos a nível local, onde o tribunal tinha a composição variável, designada do “*do dia de hoje*”. Em questões de direito civil o procedimento já consistia na apresentação da pretensão, com a réplica do demandado, a apresentação das provas e a decisão do juiz, o que consubstanciava um sistema altamente sofisticado e civilizado, incluindo o juramento das testemunhas e o já referido respeito pelo precedente – como senão, podemos apenas apontar que os tribunais eram frequentemente parciais e corruptos, provavelmente por causa daquela composição *ad hoc*. No processo criminal seguia-se um “rigoroso” processo de investigação preliminar, no qual as próprias testemunhas eram espancadas e acorrentadas nos pés, com advertência de mutilação caso mentissem – enfim, ideias!

Com ligeiras diferenças e adaptações, esta forma de exercer o poder judicial manteve-se durante os Impérios Assírio e Persa, que lhe sucederam, onde a justiça era imposta – habitualmente por apelo à justiça tradicional pelos anciãos em primeira instância – por funcionários como nomarcas, governadores ou sátrapas.

As coisas começaram a mudar nas primeiras repúblicas, designadamente no tempo dos Gregos, onde, na sequência do pensamento aristotélico, acima referido, surge pela primeira vez, na orgânica do Estado, a marcante (há quem lhe chame mais um dos “*artigos de primeira qualidade*” desta civilização) distinção entre pessoal administrativo e judicial, tendo-se instaurado também a possibilidade de os cidadãos serem jurados nos tribunais populares, o que constitui provavelmente a origem do tribunal de júri, e resulta dos reconhecidos esforços helénicos para implementação de traços democráticos no exercício do poder. Além disso, nesta altura, todos os processos eram iniciados por um litigante privado, mesmo em crimes de homicídio, por exemplo, de forma que todos os processos se tornavam um *lis inter partes*. Em terceiro lugar, era garantido a *ephésis*, ou seja, o apelo ou recurso de qualquer decisão judicial ou executiva, algo verdadeiramente notável nestes tempos, e intimamente relacionada com a ideia grega de *eleutheria* (liberdade) pessoal, intenção central e força motivadora de todo o conceito de *polis*. A *epheisis*, depois de invocada por um cidadão (não se tratava de um

⁴ A História do Governo, S.E. Finer, 3 volumes, Publicações Europa-América.

súbdito) bloqueava a decisão do estado contra si, e se outro particular a impugnasse, o interessado teria de apresentar o caso ao tribunal popular (com os referidos jurados), a qual, essa sim, seria soberana e definitiva. Finalmente, e de menor importância, foi criado um corpo próprio de juizes para processos civis de menor importância.

Durante a república romana (entre 509 a.c. e 31 a.c. ou 27 a.c. – as opiniões divergem) começamos a assistir à gênese e desenvolvimento inicial de uma fantástica civilização, que culminou e atingiu o seu apogeu com o império (o inicial, bem como na sua versão dualista, com o surgimento de Bizâncio), a qual, juntamente com os Gregos e os Hebreus, foi a progenitora do Ocidente tal como hoje o conhecemos. Foi nesta altura que se criaram magistraturas específicas para organização da justiça – *os pretores*. Tais magistrados possuíam aquilo a que se chamava *imperium* – plenitude do poder executivo, o qual acarreta não só o poder de exercer a jurisdição e para a reforçar (*coertio*), *mas também o poder de vida ou de morte sobre os cidadãos*. Ficavam no cargo apenas durante um ano. Todavia, das suas decisões condenatórias em pena de morte podia apelar-se para as assembleias populares – apelo ao povo ou *provocatio ad populum*, e, além disso, qualquer pretor podia vetar as decisões de outro pretor, o que representava um controlo mútuo do poder, designado por *anti-imperium* (notável procura de equilíbrio e de afastamento de abusos). Os pretores administravam os processos judiciais (estará aqui o embrião de um futuro quadro da presidência?), mas, quando assumiam a função de *praetor peregrinus* também podiam legislar, através das *formulae* (uma espécie de sentenças condicionais) que, depois, os juizes (*iudex*) aplicavam aos casos concretos. O *praetor urbanus*, ao assumir o cargo, publicava um *édito* que comentava a lei escrita existente e estabelecia orientações para casos concretos, o qual só vigorava durante o ano do seu mandato, mas que geralmente era aceite pelo seu sucessor, assim nascendo a Jurisprudência de Roma. No fim do seu mandato, geralmente, o pretor ia comandar um exército ou governar uma *provinciae* – será isto, ou algo parecido, que poderá esperar ou querer um presidente no fim do seu mandato? Penso e espero sinceramente que não!

Não obstante o estágio de enorme evolução do direito privado romano, essencialmente preocupado com a propriedade privada, é certo, e já na fase do império ou principado (conquista do poder por Octávio) tem de reconhecer-se que os tribunais estavam muito distantes para a maioria dos pequenos proprietários, o que acabava por perturbar a eficácia daquele notável sistema. Os tribunais estavam numa fase de transição; nas províncias o governador exercia a jurisdição criminal sobre todos e a jurisdição civil sobre os cidadãos e sobre os não cidadãos que assim escolhessem, o que terminou com o *édito de Caracala*, que terminou com tal distinção – na parte civil, fazia-o sozinho, assistido pelo seu *consilium*, ou nomeava e instruía *iudices* para tal; nas questões criminais, o tribunal procedia inquisitoriamente e com ampla discricção (*cognitio*), o que deu lugar a imensos casos de corrupção. Havia ainda tribunais de várias espécies – fiscal, policial, militar e religiosos, por exemplo. Como já se disse, há uma abissal diferença entre a rudimentar legislação repressiva (criminal) e a notável legislação privada – “o mais original produto da mente romana... profundamente científico, um sistema elaboradamente articulado de princípios abstraídos das normas detalhadas que constituem a matéria-prima da lei”. Não obstante, o direito criminal continha já relevantes avanços quanto à posição processual do acusado: é considerado inocente até prova em contrário, tem o direito de enfrentar cara a cara os seus acusadores, tem direito à oportunidade de se defender da acusação, o dever de provar recai sobre o

acusador e não sobre o acusado, ninguém pode ser condenado por suspeitas, a culpa é individual e ninguém pode ser punido pela culpa de outrem (na China, por exemplo, o direito Han determinava que toda a família era coletivamente responsável pela culpa de um dos seus membros). Também aqui, como na Grécia (*eleutheria*), a lei refletia a arreigada noção de liberdade individual. O direito privado romano era autónomo, dir-se-ia mesmo, independente do imperador, e por isso atingiu tão elevado apuro técnico, uma vez que os jurisconsultos se podiam empenhar totalmente na sua elaboração e depuração. Esta característica típica do sistema romano – a coexistência de um governante autocrático e de um extenso regime de direito privado – teve ainda lugar no antigo Israel e no Califado.

No período Bizantino (mais ou menos entre 610 e 1204) vemos surgir os códigos de Justiniano, e dá-se um especial reconhecimento do sistema judicial, que tinha caído em desordem: Basílio I pagou elevados salários aos juízes para os tornar independentes e as suas qualificações incluíam serem capazes de recitar de cor todas as quarenta e seis secções do código entretanto elaborado com a compilação da legislação em vigor – *Basílica*. Os juízes tinham de jurar solenemente que preferiam a verdade à mentira no início de todos os casos, e os seus veredictos tinham de ser escritos e assinados pelo próprio. O imperador era o juiz supremo e mantinha-se a existência de vários tribunais especializados. Surge aqui, com Leão VI, a primeira escola de direito, na Universidade de Constantinopla, que não durou muito tempo. Enquanto a lei civil seguia de modo geral o direito de Justiniano, a lei penal, não, e apesar de a pena de morte só poder ser agora aplicada pela espada (terminando, assim, por exemplo, a crucificação), era habitualmente substituída por horríveis mutilações: nariz, orelhas, língua ou mãos, e vaziar os olhos, tudo, supostamente, com a “nobre” intenção de salvar a vida do condenado! Tratar-se-ia de influência bárbara de Turcos, Árabes, Persas e Sírios, habituados a estas práticas desde a mais remota antiguidade. Note-se que, por exemplo, Constantino VII, aclamado pela sua humanidade, tinha o hábito de arrancar os olhos a todos os indivíduos em quem não confiava. Eram já reconhecidos os advogados e os notários. Neste período verifica-se que os advogados eram adeptos do protelamento dos processos e punham em causa a competência das jurisdições, havendo casos que chegavam a ser debatidos em três tribunais – disputa entre Ana, sobrinha do defunto bispo de Nicodémia, e Estêvão, arcebispo de Cesareia, em que ambos reclamavam o direito à herança.

O estado chinês iniciou a sua formação quando os sistemas políticos da Suméria e do Egipto já tinha cerca de 1500 anos, e consolidou a sua unidade em 221 a.c., através da unificação dos sete reinos, pelo rei de Ch'in – daí o nome atribuído àquele Estado (China).

Durante este período havia uma espécie de código penal, mas não existia qualquer compilação civil ou sequer o *lis inter partes* – um particular que quisesse mover um processo, nada mais podia fazer senão apresentar uma queixa às autoridades e esperar que elas instaurassem o processo, o que distingue completamente a lei chinesa da lei romana ou islâmica deste período, por exemplo. A lei chinesa deste período nega personalidade legal aos indivíduos, preocupando-se somente com as infrações criminais e administrativas, possuindo apenas a dimensão vertical, de governo para súbdito. Assim, não existia qualquer profissão legal privada para orientar os processos dos súbditos, assentando a jurisdição no administrador e no prefeito, como parte das suas atribuições, sendo inquisitória e sumária. Nas dinastias T'ang e nas seguintes, estes magistrados, nas suas *yamen* ou tribunais, eram simultaneamente o

promotor público, o detetive, o juiz e os jurados. É certo que havia recurso de algumas decisões (curiosamente, os administradores estavam obrigados a rever semestralmente a situação dos presos à sua ordem!), e havia um sistema de controlo dos administradores pelos inspetores provinciais, e os administradores podiam revogar as decisões dos prefeitos, sendo certo, contudo, que a justiça material era profundamente subvertida, o que era do conhecimento do vértice do sistema de justiça – o Comandante da Justiça, na capital.

Todavia, este burilado sistema de recursos não era aplicável aos “bandidos” e aos “rebeldes”, que eram executados sumariamente no local. O julgamento era, em geral, brutal, apenas podendo o juiz condenar com base na confissão do arguido, a qual era obtida com as mais inimagináveis torturas; além disso, no período inicial, as penas eram absolutamente cruéis: morte, castração, amputação de um ou dos dois pés, do nariz ou tatuagem (como condenado), durante a dinastia Ch’in, sendo a tatuagem e a amputação substituída pela dinastia Han pelo chicoteamento, sendo tais penas suavizadas ao longo dos séculos, mas mantendo esta civilização uma evidente e prolongada crueldade punitiva. Na verdade, alguns assuntos de direito privado eram ignorados pelos magistrados (v.g. contratos), outros recebiam um tratamento limitado dentro do quadro penal (v.g. herança, propriedade, casamento), até ao momento em que mesmo estes provaram ser onerosos, tendo o Imperador Kang Hsi (1661-1722, note-se) afirmado que “os processos legais tendem a aumentar a um nível medonho se as pessoas não tiverem receio dos tribunais e se sentirem confiantes de que sempre encontrarão neles rápida e perfeita justiça... Desejo, por isso, que os que recorrerem aos tribunais sejam tratados sem qualquer piedade, de maneira que se sintam frustrados com a lei e tremam só de comparecer perante um magistrado” – notável!

Como se vê, a origem, a matriz do nosso sistema político e de justiça tem as suas raízes na Grécia e Roma antigas – a democracia, a república, a liberdade individual, um processo penal justo e equitativo e um direito privado vasto e sistematizado. Claro está que há muito de diferente, e ainda bem, designadamente na humanização das penas, na extensão do princípio da igualdade, e em muitos outros campos, mas a origem está ali, naquela notável civilização Greco-Romana, muito, mas mesmo muito, precoce, a que se juntou a religião judaico-cristã e todo um conjunto de outros progressos e evoluções que nos conduziu, por assim dizer, à nossa atual *circunstância* (como diria Ortega e Gasset).

Voltando-nos agora para o presente, recordemos que o atual sistema de gestão dos tribunais de primeira instância foi instituído pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto – Lei de Organização do Sistema Judiciário, doravante LOSJ, alvo já de várias alterações, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, também já revisto mais que uma vez. Prevêem-se como órgãos de gestão o presidente do tribunal judicial, o magistrado do Ministério Público coordenador, o administrador judiciário e o conselho consultivo.

Em virtude de uma certa tradicional confusão de funções e competências entre nós existente, a lei adota muitas vezes o termo *comarca* em vez de distinguir o órgão tribunal do órgão Ministério Público, e acaba por *misturá-los* no Conselho Consultivo – na verdade, a *comarca* não passa de uma circunscrição administrativa, de uma fronteira física, delimitadora da competência de um tribunal judicial e dos procuradores do Ministério Público, sendo certo que os únicos órgãos que existem neste âmbito são o tribunal (um em cada comarca, cujo

representante é o juiz ou os juízes) e o Ministério Público (um único, perdoe-se o pleonasmo, em todo o país, com representantes em cada um daqueles limites territoriais – os procuradores). Assim, a lei, partindo de um conceito muito amplo de tribunal judicial, fala, de modo tecnicamente pouco recomendável, em *comarca*, para, de modo osmótico, abranger duas realidades distintas, sendo certo que tal opção se deve, essencialmente, ao facto de, em geral, ocorrer partilha de edifícios para realização das diferentes tarefas do Estado. Assim, falar de objetivos da *comarca* (que equivale atualmente ao distrito) é tão impróprio como falar de objetivos de um *concelho* – na verdade, falar-se-á, com rigor, nos objetivos do *município* (pessoa coletiva de direito público), cujos limites territoriais correspondem ao *concelho* (mera circunscrição administrativa, de conformação variável, embora, tendencialmente, estável ao longo do tempo).

Resolvida esta primeira questão conceitual, linguística e técnica, devemos ainda recordar que esta concreta instituição da gestão dos tribunais (agora, naquele sentido lato) iniciou-se com um primeiro projeto de instalação de NUT's (no âmbito da reorganização do mapa judiciário), a qual nunca saiu do papel, mas que era já um embrião do sistema que hoje vigora – simplesmente, previam-se, e muito bem, designadamente em relação ao interior do país, circunscrições territoriais mais pequenas.

Com a instalação do sistema que hoje vigora, obteve-se uma acentuada redução das pendências processuais. Tal situação deve-se, sem dúvida, a três factos: alterações de ordem processual, designadamente no que tange ao findar dos processos (v.g. interrupção e deserção da instância, execuções em que não haja património); aumento exponencial dos quadros de pessoal (por exemplo, em Vila Real, antes, existiam 4 juízes de círculo e um juiz de trabalho no distrito; hoje, existem dez juízes de juízo central; antes, existiam dois procuradores da república, hoje, existem – em equivalência, atentas as mudanças no estatuto respetivo – cinco, sendo certo que os juízes dos juízos locais e os procuradores que junto deles trabalham permanecem os mesmos ou aumentaram); nas zonas do interior, uma acentuada baixa de novos processos apresentados, devido ao fenómeno da desertificação, a extinção de tribunais e à distância geográfica dos juízos centrais. É evidente que os gestores dos tribunais também ajudaram neste desiderato, mas será ingenuidade e até desconhecimento da realidade atribuir o mérito de tudo isto à nova gestão dos tribunais, até porque, como se verá, são muito reduzidos os poderes dos gestores.

E deve afirmar-se, sem receio, que esta alteração de organização teve efeitos profundamente nefastos no interior do país em relação aos processos mais importantes – não a opção pelo sistema concreto de gestão, note-se, mas a opção por fazer coincidir a área da comarca com a área do distrito, essa anquilosada circunscrição administrativa que já quase só servia para delimitar as dioceses. Nos meios urbanos, nada a objetar. No meio rural, tudo. Basta ter presente que, por exemplo, do extremo do concelho de Montalegre ao juízo central de Vila Real, de automóvel, são mais de duas horas, sendo certo que de autocarro nem vale a pena falar do assunto. Também é certo que existem teleconferências e outros meios eletrónicos muito modernos: mas, fazer julgamentos pela televisão será certamente agradável para quem os manda fazer, mas não para quem tem a responsabilidade de os fazer e de decidir, para além de que, por exemplo, no processo penal as provas mais relevantes nem podem ser colhidas desse modo (cfr. artigo 318.º, n.º 1, alínea b), do CPP). Isto para não falar, por exemplo, de

inspeções ao local ou de detenção de testemunhas ou arguidos que injustificadamente não compareceram, que representam incalculáveis perdas de tempo e atrasos processuais, bem como enormes despesas – imagine-se uma patrulha da GNR, num jipe, a trazer uma testemunha ou arguido de Montalegre a Vila Real (combustíveis, desgaste de viatura, ocupação dos agentes, portagens, etc., etc.). E, finalmente, mas não menos relevante, os problemas relativos à eficácia da decisão, ao seu conhecimento pela comunidade, pois, não raras vezes, as pessoas do local onde foi cometido um crime não sabem o que foi decidido pelo tribunal porque o julgamento teve lugar muito longe e ninguém pôde assistir.

Antes, nos meios rurais, o Círculo Judicial obstava a todos estes problemas, mediante o pagamento de uns poucos euros (ajudas de custo e deslocação) aos dois juizes e ao procurador que se deslocavam ao tribunal do local mais próximo em relação aos factos a julgar. Não é por acaso que durante décadas nos grandes meios urbanos, em regra, existiam varas cíveis e varas criminais (o equivalente aos atuais juizes centrais) e que nos meios rurais existia o Círculo Judicial. Era em atenção às pessoas que isto funcionava assim. É até irónico que se diga que a Justiça funciona para as pessoas, e que não se encontre um único cidadão do distrito de Vila Real (com a compreensível exceção dos Ilustres Advogados com escritório em Vila Real) que esteja de acordo com isto!

Aqui coloca-se, portanto, um enorme desafio à criatividade e capacidade de organização dos órgãos de gestão, no sentido de procurarem suavizar as consequências nefastas da opção da lei, tentando criar as condições para que a Justiça se aproxime de novo das pessoas. Não é fácil, especialmente nos casos complexos e nas grandes distâncias: como movimentar juizes e procuradores, e quem despacha os seus processos entretanto – lembremos que o juiz de círculo não tinha competência para despachar o expediente nem para tramitar os processos até ao julgamento; os funcionários para o julgamento também vão ou são os do local; e o processo, vai com eles, ou é consultado eletronicamente; e qual a hora de início da diligência quando há mais de uma hora de distância entre a sede do juízo central e o local do julgamento; enfim, um conjunto de interrogações, e muitas mais se podem alinhar, que demandam muita criatividade para resolução. Por iniciativa legislativa, algo já se conseguiu nos processos pequenos, de competência do tribunal singular. Mas, todos concordaremos que isso não basta.

Igualmente se questionam os cidadãos em relação à extinção dos tribunais. Por que motivo se extingue um tribunal pequeno, que tem dois ou três funcionários, e onde o juiz e o procurador trabalham a tempo inteiro ou em acumulação com outra comarca? Este tribunal pequeno tinha várias vantagens: permitia aos magistrados em início de carreira algum sossego para se habituarem à função; representava o poder soberano do Estado na circunscrição municipal – note-se que os concelhos eram instituídos com fins administrativos e jurisdicionais (lembremos os famosos pelourinhos e a sua simbologia); tornava a justiça mais acessível e próxima dos seus destinatários. E não deixa de ser absolutamente desconcertante para um juiz ou para um cidadão não juiz que o seu país extinga um tribunal porque a localidade não tem condições para ele (volume de processos, número de habitantes, etc.) e mantenha ali um município com dezenas e dezenas de funcionários, que se postergue a presença quase simbólica, mas real, da soberania, e se assumam um bem nutrido, dir-se-ia obeso, funcionalismo administrativo. Talvez num certo equilíbrio estivesse a virtude! Talvez isso representasse uma

maior consideração pelas gentes do interior, que também pagam impostos; talvez isso contribuisse para uma menor desertificação; certamente contribuiria para uma maior dignificação do Estado.

Todavia, é neste quadro que temos de trabalhar e é nele que temos de enfrentar e resolver os problemas que diariamente vão surgindo, e é nesse campo que a atual conformação da gestão do tribunal pode e deve atuar.

Vejamos, ou glosemos, então, a partir de agora as normas reguladoras da gestão dos tribunais – artigos 90.º a 110.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.

Artigo 90.º

Objetivos e monitorização

1 – O Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça, estabelecem, no âmbito das respetivas competências, objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para o triénio subsequente.

2 – O cumprimento dos objetivos estratégicos é monitorizado anualmente pelas entidades referidas no número anterior realizando-se, para o efeito, reuniões entre representantes do Conselho Superior da Magistratura, da Procuradoria-Geral da República e do competente serviço do Ministério da Justiça, com periodicidade trimestral, para acompanhamento da evolução dos resultados registados em face dos objetivos assumidos, com base, designadamente, nos elementos disponibilizados pelo sistema de informação de suporte à tramitação processual.

3 – O Conselho Superior da Magistratura, a Procuradoria-Geral da República e o membro do Governo responsável pela área da justiça articulam até 15 de julho os objetivos para o ano judicial subsequente e para o conjunto dos tribunais judiciais de primeira instância e para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ponderando os meios afetos à adequação entre os valores da referência processual estabelecidos e os resultados registados em face dos objetivos assumidos, com base, designadamente, nos elementos disponibilizados pelo sistema de informação de suporte à tramitação processual.

4 – Os valores de referência processual reportam-se a valores de produtividade calculados em abstrato por magistrado e são revistos com periodicidade trienal.

5 – O indicador a que se refere o número anterior pode ser estabelecido de forma única para todo o território nacional ou assumir especificidades para as diferentes comarcas.

6 – Pode ser definido, por decreto-lei, um sistema de incentivos para os tribunais judiciais de primeira instância que ultrapassem significativamente os valores de referência processual estabelecidos.

Este artigo, que funciona como pressuposto do seguinte, poderia existir mesmo sem qualquer alteração legal a respeito da gestão dos tribunais, e contém uma opção política de enunciação geral prévia concertada entre o poder político e o poder judicial (aqui se incluindo a autonomia – que não um poder em sentido estrito – do Ministério Público, não se referindo, portando, a norma, apenas ao poder jurisdicional) do que o Estado pretende alcançar na área da justiça num determinado período de tempo. Trata-se de enunciar opções (por isso se fala de

estratégia) e de fixar critérios de exigência, de acordo com as condições concretas em que as tarefas são desempenhadas.

Artigo 91.º

Definição de objetivos processuais

1 – Tendo em conta os resultados obtidos no ano anterior e os objetivos formulados para o ano subsequente, o presidente do tribunal e o magistrado do Ministério Público coordenador, ouvido o administrador judiciário, articulam, para o ano subsequente, propostas de objetivos de natureza processual, de gestão ou administrativa, para a comarca, para os tribunais de competência territorial alargada, bem como para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público ali sediados.

2 – As propostas a que se refere o número anterior são apresentadas, até 15 de outubro de cada ano, respetivamente ao Conselho Superior da Magistratura e ao Procurador-Geral da República, para homologação até 22 de dezembro.

3 – Os objetivos processuais da comarca devem reportar-se, designadamente, ao número de processos findos e ao tempo da sua duração, tendo em conta, entre outros fatores, a natureza do processo ou o valor da causa, ponderados os recursos humanos e os meios afetos ao funcionamento da comarca e tendo por base, nomeadamente, os valores de referência processual estabelecidos.

4 – Os objetivos processuais da comarca não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada.

5 – Os objetivos processuais da comarca devem ser refletidos nos objetivos estabelecidos anualmente para os oficiais de justiça e ser ponderados na respetiva avaliação.

6 – Os objetivos processuais da comarca devem ser ponderados nos critérios de avaliação dos magistrados nos moldes que vierem a ser definidos pelos respetivos Conselhos.

Temos aqui uma primeira intervenção do presidente do tribunal (neste trabalho não me referirei concretamente ao magistrado do Ministério Público coordenador, a não ser que se coloque a questão de articulação ou conflito de funções). Ao nível dos tribunais, a definição dos objetivos tem sido ao longo destes anos bastante genérica, com incidência especial na dilação da marcação das diligências, o que se compreende, atenta a extrema dificuldade de fixar balizas nesta sede, já que os sujeitos que intervêm nos processos, a sua tramitação, o local onde decorrem, as gentes que abrangem, as condicionantes geográficas sobre que incidem, e toda uma miríade de variantes e parâmetros, tornam muito complexa e volátil a fixação espartilhada de objetivos. Assim, haverá sempre que fazer um esforço nesta sede, fruto do acompanhamento cuidado da evolução do serviço, esforço esse que deverá ser iluminado pela experiência profissional (daí a conveniência de o presidente ter larga experiência profissional no meio a que preside), e pela ideia de equilíbrio e de ponderação. Neste campo, existirá sempre a preciosa ajuda dos valores de referência processual e as orientações fundamentais do Conselho Superior da Magistratura. A norma do n.º 4 parece-me redundante, pois o seu conteúdo deriva diretamente da soberania do poder jurisdicional e não do teor desta lei.

*Artigo 92.º**Juiz presidente*

1 – Em cada tribunal de comarca existe um presidente.

2 – O presidente do tribunal é nomeado, por escolha, pelo Conselho Superior da Magistratura, em comissão de serviço, pelo período de três anos, e sem prejuízo do disposto no artigo seguinte, de entre juízes que cumpram os seguintes requisitos:

- a) Exerçam funções efetivas como juízes desembargadores e possuam classificação de Muito bom em anterior classificação de serviço; ou*
- b) Exerçam funções efetivas como juízes de direito, possuam 15 anos de serviço nos tribunais e última classificação de serviço de Muito bom.*

3 – A comissão de serviço pode não dar lugar à abertura de vaga e pode ser cessada a qualquer momento, mediante deliberação fundamentada do Conselho Superior da Magistratura.

Este artigo está de acordo com a timidez do tecido normativo da gestão dos tribunais de primeira instância. Como se verá, os poderes efetivos do presidente são bastante exíguos, por assim dizer, e o facto de ser nomeado pelo Conselho Superior da Magistratura representa a imposição legal de uma verdadeira *capitis deminutio* (jurídica, convenhamos) aos juízes da primeira instância. Na verdade, não se compreende por que motivo não são os presidentes eleitos pelos seus pares, tal como nos Tribunais da Relação e no Supremo Tribunal de Justiça, nem como não prevê a lei como requisito de candidatura a necessidade de exercício de funções na comarca a que o candidato se apresenta, tal como naqueles Tribunais Superiores – no caso de o candidato ser Desembargador, haveria de ser da Relação com jurisdição sobre aquele tribunal, sendo certo que seria sempre de prever uma válvula de escape de possibilidade de nomeação pelo Conselho Superior da Magistratura, caso não houvesse candidatos que preenchessem aqueles requisitos.

Por outro lado, parece-me ainda que a exigência de 15 anos de serviço nos tribunais é curta (note-se que não são 15 anos de exercício efetivo de funções), pois se procedermos ao desconto do período de formação (dois a três anos), poderemos ter um presidente com uma dúzia de anos de exercício efetivo de funções, ao passo que na primeira instância existem atualmente muitos juízes com mais do dobro dessa antiguidade, o que poderá criar atritos desnecessários – na verdade, tendo em conta os resultados concretos dos movimentos dos últimos anos para a Relação, que têm privilegiado juízes com carreiras ainda muito curtas, existem na primeira instância muitos juízes “antigos”. É certo que a juventude não é um defeito, e que com o tempo é algo que passa, mas não é menos certo que o ser humano tem as suas características, as quais só se devem contrariar se for para seu bem, e não me parece que ocorra algum inconveniente na escolha de pessoas com mais experiência, que certamente terão mais facilidade em impor a sua *auctoritas* em relação aos outros profissionais.

Assim, na escolha a efetuar, o Conselho Superior da Magistratura deverá, em minha opinião, ter presente estes parâmetros, procurando, em primeira linha, uma pessoa com vasta experiência profissional, profunda conhecedora do meio a que pretende presidir (meio socioeconómico, mas também forense – tribunais, advogados, oficiais de justiça), com bom relacionamento com os operadores judiciais e os cidadãos em geral, e por eles respeitado, com aprumo e apresentação necessárias à representação institucional do tribunal, de preferência, ainda, com boa capacidade de comunicação, para que, no atual contexto judicial,

social e mediático possa reunir as condições para o exercício cabal daquilo que lhe vai ser exigido. Claro que se entre os candidatos não houver quem reúna estes requisitos (e certamente haverá sempre mais do que um), então o Conselho deverá optar por aquele que mais próximo estiver deste perfil, como é evidente.

Artigo 93.º

Renovação e avaliação

A comissão de serviço do presidente do tribunal pode ser renovada por igual período, mediante avaliação favorável do Conselho Superior da Magistratura, ponderando o exercício dos poderes de gestão e os resultados obtidos na comarca.

Esta norma nada tem de especial, a não ser a opção, correta, em meu entender, do nosso legislador em impedir que a função em causa se torne uma carreira autónoma, como sucede noutros países. O exercício do cargo deve ser temporário, e o prazo máximo de duração do mesmo parece-me adequado e proporcional. Todavia, seria de considerar a possibilidade de o juiz presidente manter o poder de decidir jurisdicionalmente, embora com significativa redução de serviço, consoante o local onde exercesse funções e o inerente volume de trabalho administrativo, pois assim não se limitaria a sua atividade ao mero exercício de uma comissão de carácter administrativo – tenha-se presente que os presidentes dos Tribunais Superiores mantêm alguma competência jurisdicional, residual, é certo, mas existente, o que, sem dúvida, dignifica a função e o cargo.

Artigo 94.º

Competências

1 – Sem prejuízo da autonomia do Ministério Público e do poder de delegação, o presidente do tribunal possui competências de representação e direção, de gestão processual, administrativas e funcionais.

2 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências de representação e direção:

- a) Representar e dirigir o tribunal;*
- b) Acompanhar a realização dos objetivos fixados para os serviços judiciais do tribunal;*
- c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados dos serviços judiciais da comarca;*
- d) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;*
- e) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias à comarca pelo Conselho Superior da Magistratura;*
- f) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços judiciais e à secretaria;*
- g) Elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços judiciais e a qualidade da resposta.*

3 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências funcionais:

- a) Dar posse aos juízes e ao administrador judiciário;*
- b) Elaborar os mapas de turnos e de férias dos juízes e submetê-los a aprovação do Conselho Superior da Magistratura*
- c) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça, relativamente a pena de*

gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, com exceção daqueles a que se reporta a alínea k) do n.º 1 do artigo 101.º;

- d) Nomear um juiz substituto, em caso de impedimento do titular ou do substituto designado, de acordo com orientações genéricas do Conselho Superior da Magistratura;*
- e) Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos juizes da comarca, com respeito pelas necessidades do serviço e em articulação com o Conselho Superior da Magistratura;*
- f) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea l) do n.º 1 do artigo 101.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais.*

4 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências de gestão processual, que exerce com observância do disposto nos artigos 90.º e 91.º:

- a) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições que, nessa matéria, prossegue o Conselho Superior da Magistratura, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado;*
- b) Acompanhar e avaliar a atividade do tribunal, em particular a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando designadamente por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;*
- c) Acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem;*
- d) Promover, com a colaboração dos demais juizes, a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, sem prejuízo do disposto em legislação específica quanto à adoção de mecanismos de agilização processual pelo presidente do tribunal ou pelo juiz;*
- e) Propor ao Conselho Superior da Magistratura a criação e extinção de outros graus de especialização nas unidades de processos, designadamente para as pequenas causas;*
- f) Propor ao Conselho Superior da Magistratura a reafetação de juizes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou a afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;*
- g) Propor ao Conselho Superior da Magistratura o exercício de funções de juizes em mais do que um tribunal ou juízo da mesma comarca, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente;*
- h) Solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso aos quadros complementares de juizes.*

5 – As medidas a que se refere a alínea f) do número anterior são precedidas da concordância do juiz a reafetar ou do juiz a quem sejam afetados os processos.

6 – A reafetação de juizes ou a afetação de processos têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais,

definidos pelo Conselho Superior da Magistratura, respeitando sempre princípios de proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do juiz.

7 – O Conselho Superior da Magistratura fixa antecipadamente os critérios a considerar quanto à densificação dos conceitos previstos na alínea f) do n.º 4 e publicita-os, previamente à sua execução, nas páginas eletrônicas das comarcas e do Conselho Superior da Magistratura.

8 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências administrativas:

- a) Elaborar os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades;*
- b) Elaborar os regulamentos internos dos serviços judiciais da comarca, ouvido o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário;*
- c) Participar na concepção e execução das medidas de organização e modernização da comarca;*
- d) Planejar, no âmbito da magistratura judicial, as necessidades de recursos humanos.*

9 – O presidente do tribunal exerce ainda as competências que lhe forem delegadas pelo Conselho Superior da Magistratura.

10 – Para efeitos de acompanhamento da atividade dos tribunais e juízos sediados na comarca, incluindo os elementos relativos à duração dos processos e à produtividade, são disponibilizados dados informatizados do sistema judicial, no respeito pela proteção dos dados pessoais.

Este é o artigo nuclear do conteúdo da função presidencial nos tribunais de primeira instância.

Da sua leitura resulta que são competências próprias do presidente as que constam das alíneas a) a g) do n.º 2; a), c), e f) do n.º 3; a) a h) do n.º 4 e a) a d) do n.º 8.

Não obstante, não é fácil a interpretação do conceito “*dirigir*”, da alínea a) do n.º 2 e da alínea a) do n.º 4 do artigo em causa.

Na verdade, este conjunto de competências está eivada de termos como “*propor*”, “*promover*”, “*em articulação com o Conselho Superior da Magistratura*”, “*acompanhar*”, “*solicitar*”, “*participar*” – todas elas expressões que não são usualmente utilizadas pela lei quando elenca atribuições e competências de órgãos administrativos.

Mais uma vez se constata a timidez do legislador, desta feita mais compreensível, até porque se trata de um primeiro passo neste campo, sendo aconselhável que se prossiga com cautela e ponderação, optando por avanços pequenos, mas seguros, em vez de temerárias alterações com imprevisíveis resultados – efetivamente, quem decide depressa, arrepende-se devagar.

Uma das mais problemáticas competências do presidente é a da alínea d) do n.º 4, a qual pode brigar com as competências soberanas do juiz titular do processo, sendo até dúbio o sentido do termo “*promover*” utilizado pela lei – parece-me que será mais ponderado nesta fase interpretá-la como uma competência de persuasão e não um poder em sentido estrito, persuasão que, como acima se disse, será tanto mais eficaz quanto maior for a “*auctoritas*” do presidente em causa perante os juízes. Efetivamente, partilhando-se experiências, e especialmente se algumas delas forem longas e profícuas, pode melhorar-se muito a prestação

de um determinado serviço, pode mais facilmente convencer-se um determinado profissional a aceitar uma sugestão útil.

Assim, o que está aqui em causa é uma questão de liderança, não propriamente de poder, porque esse, como vimos, é escasso.

E como ser líder, como persuadir, como convencer, como impor a autoridade – no sentido grego que se vem utilizando de *auctoritas*, e não do sentido romano de poder ou *imperium*?

A melhor forma é aprender com os grandes líderes da história – mais uma vez, o apelo à história, em meu entender, uma das melhores escolas do espírito, da formação para o carácter, de preparação para enfrentar os problemas da vida. E não há dúvida de que a maior prova para a liderança é aquela em que está em causa a vida do liderado, ou seja, na guerra, nas batalhas, nas quais a confiança e a lealdade têm de ser quase cegas para que o soldado siga o seu general, sabendo que poderá morrer em breve por isso. E é por causa disso que se deve conhecer a vida e modo de estar desses líderes, e aprender com eles, não por se ter uma visão bélica da vida (ou do exercício da profissão), bem pelo contrário, mas apenas porque é perante “*o extremo*”, e como outros se comportaram perante ele, que podemos tirar lições e obter códigos de conduta para as nossas vidas.

Necessários serão sempre o otimismo e a esperança. Recordemos o prefácio de José Viale Moutinho à “A Batalha das Termópilas”, de Heródoto de Halicarnasso (considerado o fundador da história como género literário)⁵:

“Enraivecido com a disposição de Leónidas, que dispunha de exíguas forças, em enfrentá-lo, Xerxes, rei dos persas, ameaçou que faria chover tantas flechas sobre o inimigo, que encobriria o sol, pelo que um espartano terá lendariamente respondido: “Tanto melhor, pois combateremos à sombra”. E este soldado, afinal um dos 300 hoplitas espartanos, a mais treinada elite guerreira grega, apenas terá seguido na esteira de Leónidas, o seu soberano e general, que quando o chefe inimigo lhe ordenou: “Rende-te e entrega as armas”, soube responder-lhe: “Vem cá buscá-las”.

É esta disposição que se deve ter perante qualquer grave problema ou obstáculo – ver, e fazer ver, sempre, o lado positivo das situações.

E a respeito de liderança, transcrevo alguns excertos citados na magistral obra (mais uma) de Adrian Goldsworthy – *Generais Romanos*⁶:

“O dever do general é percorrer a cavalo as diversas patentes, mostrar-se aos que estão em perigo, enaltecer os bravos, ameaçar os covardes, encorajar os inertes, preencher os vazios, transferir uma unidade se necessário, dar apoio aos amedrontados, antecipar a crise, a hora e o desfecho” – *Onassander, O General*.

“Não há nada que dê mais alegria a um soldado romano do que a visão do seu comandante comendo o mesmo pão que ele, ou dormindo numa simples esteira de

⁵ A Batalha das Termópilas, pág. 5, – Heródoto de Halicarnasso, Babel Editores.

⁶ *Generais Romanos*, 3.ª edição, Esfera dos Livros, respetivamente, págs 15, 143, 425 e 455.

palha, ou dando uma ajuda à escavação de um fosso ou erguer uma paliçada. O que admiram num líder, é o seu desejo de partilhar os perigos e as duras penas, mais do que a sua habilidade para ganhar para si honras e riquezas, e são mais devotados a oficiais que estejam preparados para se esforçarem a seu lado, do que aqueles que os deixam fazer as coisas à sua vontade” – Plutarco.

“E se for necessário enfrentar o inimigo, toma o teu lugar com firmeza, entre os porta-estandartes, espera cuidadosamente pelo momento certo para inspirar os teus homens com um acto corajoso, inspira os combatentes pelo exemplo, sem seres precipitado, apoia-os com reforços quando estiverem sob pressão, repreende moderadamente os preguiçosos e está presente como verdadeira testemunha dos feitos, quer dos bravos, quer dos cobardes. Para além do mais, actua segundo a gravidade da situação, sê um bravo, que comanda outros bravos.” – Conselhos de Constâncio a Juliano, na sequência da sua nomeação como César, em 355 d.c.

“Por isso, Belisário dirigiu-se aos oficiais que com ele estavam, assim: “não é meu desejo revelar a todos aquilo que tenho em mente. Porque as conversas tidas num acampamento não podem manter-se secretas... Mas vendo que a maioria de vós se permite agir de forma mais desordeira, e que cada um de vós deseja ser o comandante supremo da guerra, direi agora no meio de vós coisa que deveria silenciar, referindo, contudo, primeiro, que quando muitos num exército seguem juízos independentes é impossível que alguma coisa de útil se faça.” Procópio.

É de suma importância referir os seguintes aspetos: não sou um adepto do belicismo; não há qualquer comparação entre o juiz e o presidente e o soldado e o general.

O que se procura é buscar inspiração, conhecimento, modelos, em pessoas que foram submetidas a grandes provações, e que souberam motivar outras a vencê-las, mesmo com risco da própria vida. O que se tenta é aprender com eles para poder liderar – persuadir, convencer, influenciar, sempre no sentido daquilo que se julga melhor para o exercício da tarefa que se tem pela frente.

Por isso, seria importante o juiz presidente poder julgar – designadamente em situações de aperto de serviço ou de falta de juízes.

Por isso, seria importante, por exemplo, não reservar o presidente para si, ou para qualquer outro órgão de gestão, um lugar privativo no parque de estacionamento – ou impedir que o administrador o fizesse, nos termos do artigo 106.º, n.º 1, alínea f) –, quando não há lugares suficientes para todos. Ou, ainda por exemplo, não instalar (ou não permitir que se instale) os órgãos de gestão nos melhores gabinetes do edifício. Os exemplos poderiam multiplicar-se *ad nauseam*; não é preciso, porque os exemplos são elucidativos.

Essa liderança incluiria sempre um determinado modelo comportamental, uma forma de estar. Não por paternalismo, que seria totalmente descabido, mas por empenho em contribuir para uma melhoria da relação dos juízes com as outras pessoas, assumindo uma postura mais simples e acessível, mas sempre digna – na verdade, uma das maiores queixas dos utentes da

justiça é o carácter inacessível dos juízes, a sua distância em relação aos cidadãos, a sua dificuldade endógena em falar com as pessoas de forma simples e compreensível.

A este respeito, não resisto a transcrever um excerto que consta do mais genial livro escrito por um juiz em Portugal, excerto que emoldurei e que me tem acompanhado na parede dos gabinetes que ocupei durante a minha carreira de quase trinta anos, e que procuro seguir como modelo de comportamento profissional:

“D. João I havia criado a Casa da Suplicação que funcionou como o mais alto Tribunal até que, em 1834, foi substituído pelo Supremo Tribunal de Justiça. O mais alto magistrado era designado por Regedor das Justiças e devia ter qualidades que, ainda hoje, “*mutatis mutandis*”, podem servir de padrão aos juízes. Estipulavam as Ordenações que relativamente ao Regedor “deve procurar-se que seja um homem fidalgo, de limpo sangue de sã consciência, prudente e de muita autoridade, e letrado se for possível; e sobretudo tão inteiro que sem respeito de amor, ódio ou perturbação outra do ânimo possa a todos guardar justiça igualmente. E assim deve ser abastado de bens temporais, que a sua particular necessidade não seja causa de em alguma cousa perverter a inteireza e constância com que deve servir. E assim deve temperar a severidade que seu cargo pede, com paciência e brandura no ouvir as partes, que os homens de baixo estado e pessoas miseráveis achem nele fácil e gracioso acolhimento, com que sem pejo o vejam e lhe requeiram sua justiça, para que suas causas se não percam ao desamparo, mas hajam bom e breve despacho”.⁷

Mutatis mutandis, que mais se poderia pedir aos juízes?

No campo da simplificação e agilização processual, quer através de contacto direto com os juízes e demais operadores judiciários, quer através de sugestão às autoridades competentes, designadamente o Conselho Superior da Magistratura, o presidente poderá ter uma profícua atividade, partindo da sua experiência, concatenada com a experiência dos vários juízes em funções, e propor medidas verdadeiramente eficazes e eficientes.

Como exemplo, sugerem-se as seguintes:

- Conseguir convencer o Ministério Público a não arrolar, por sistema, os órgãos ou autoridades de polícia criminal que apenas recebem as denúncias ou participações criminais, que fazem as buscas, e que apenas ouvem as testemunhas no inquérito; na verdade, tais pessoas passam horas nos tribunais, a sua deslocação é causa de grandes despesas do Estado, e, mais grave do que isso, não levam a cabo a principal missão que lhes está atribuída – policiar, investigar, manter a ordem e a segurança; na verdade, os primeiros e os últimos não têm qualquer conhecimento direto dos factos, pelo que o seu depoimento em julgamento é inútil – chega a ser confrangedor ver, por exemplo, procissões de inspetores da Polícia Judiciária que apenas inquiriram testemunhas ou fizeram interseções telefónicas (e que, por isso, não têm qualquer conhecimento direto dos factos), arrolados como testemunhas para julgamento; os outros, atento o

⁷ Juiz Conselheiro José Pereira da Graça, in TÊMIS, A Deusa da Justiça, Almedina, 1987, pág. 29.

disposto nos artigos 99.º e 178.º e seguintes do Código de Processo Penal, nada mais vêm fazer a julgamento do que repetir o que consta do auto de busca e apreensão e dizer o que está apreendido, o que o tribunal já sabe, por força daquelas disposições legais – de qualquer modo, neste caso, se alguém puser em causa os autos ou as apreensões (o que muito raramente acontece), sempre se poderá chamar o agente a depor; ora, esta simples medida, no processo penal, tornaria os julgamentos mais céleres, pouparia muito dinheiro ao Estado, e melhoraria a realização da missão primordial daqueles servidores públicos;

– Conseguir convencer os juízes a não lerem por sistema as acusações, e cumprirem com rigor o que estatui o artigo 339.º, n.º 1, parte final do Código de Processo Penal – na verdade, especialmente quando as acusações são longas, perde-se imenso tempo a ler a acusação, algo que a lei não exige, mas que, por tradição, se faz, quando todos os intervenientes já sabem, ou têm a obrigação de saber, o que lá está escrito (ressalva-se o caso, naturalmente, de o arguido o pedir, ou de o juiz se aperceber que o arguido não terá compreendido aquilo de que está acusado);

– Conseguir convencer os juízes a fazer uso do disposto no artigo 344.º do Código de Processo Penal, logo que se verifique uma confissão parcial ou total, e fixar logo os factos dados como provados por força da confissão, o que, além de constituir o cumprimento de um comando legal, contribui para uma enorme segurança e estabilidade por parte dos restantes intervenientes processuais, e para uma redução significativa da duração dos julgamentos;

– Propor às autoridades competentes a extinção do relatório social em processo penal, ou reduzi-lo a casos muito excecionais – na verdade, estes relatórios limitam-se a reproduzir o que os arguidos dizem aos técnicos da DGRSP sobre a sua vida, podendo fazer o mesmo em julgamento (antigamente era assim, mesmo quando o arguido não falava sobre os factos, aceitava prestar declarações sobre a sua vida para ajudar o tribunal a decidir melhor), contêm muitas afirmações por ouvir dizer no meio social destes (o que é proibido pelo disposto nos artigos 129.º e 130.º do Código Penal), às vezes até uma confissão do arguido (!), e consomem um incomensurável número de horas de trabalho dos técnicos da DGRSP, que podiam ser muito mais bem empregues no acompanhamento da execução dos regimes de prova das penas suspensas ou das liberdades condicionais, e, além disso, tal extinção ou redução significativa, traria uma poupança financeira notável aos tribunais, atento o elevado custo de cada um daqueles relatórios;

– Propor às autoridades competentes a alteração da lei, admitindo-se a prestação de depoimento escrito em mais casos: por exemplo, em casos de furto em que a vítima não viu o arguido ou não consegue descrevê-lo ou reconhecê-lo, e em que o seu depoimento consiste apenas em descrever o que aconteceu, o que foi estragado, o que lhe levaram – na verdade, geralmente é isso que acontece, limitando-se a vítima a remeter para a lista de prejuízos e objetos que entregou às autoridades; também, em caso de separação de processos, permitir a reprodução da prova já prestada – quantas vezes, a mesma pessoa vai a tribunal descrever a mesma coisa (às vezes já nem se

lembra, tal é o tempo entretanto decorrido) por causa de ter ocorrido separação de processos (não compreende, e não é fácil explicar-lhe o porquê de tal situação);

– Propor às autoridades competentes a obrigação legal de os advogados e o Ministério Público, em todos os processos, quando arrolarem uma testemunha, indicar, em seu entender, o tempo aproximado que o seu interrogatório demorará – só assim se poderá exigir aos juízes uma programação mais ponderada e fundamentada do ritmo de convocação das testemunhas; na verdade, quando um juiz olha para um rol de testemunhas, não sabe se, por exemplo, as primeiras cinco demoram 10 minutos ou uma ou mais horas cada uma; assim, seria menor o risco de o tribunal ficar desocupado (porque mandou vir menos pessoas do que devia) ou de mandar as pessoas de volta para casa (porque mandou vir mais do que devia); trata-se, sem dúvida, de um elementar dever de cooperação dos outros intervenientes processuais.

Estas medidas ou propostas, e muitas, mas mesmo muitas, outras se poderiam alinhar (o espaço, contudo, não o permite), são concretas, precisas, derivam da experiência laboral diária, não são inspiradas por teorias, filosofias ou abstrações, e podem, em meu entender, representar uma utilíssima área de atividade do juiz presidente, com resultados significativos na eficiência do trabalho, na satisfação dos cidadãos (que melhor notícia se pode dar a um cidadão do que a desnecessidade de se deslocar ao tribunal?), no bem-estar e qualidade do trabalho prestado pelos profissionais do foro, enfim, na melhoria geral da Justiça.

A respeito disto, principalmente nos tribunais do interior, em que o isolamento e as distâncias são maiores, seria de todo o interesse promover um encontro periódico entre, pelo menos, os juízes do tribunal, para trocarem ideias, exporem problemas, partilharem soluções, sejam administrativas, processuais, substantivas ou mesmo de julgamento da matéria de facto – quem não se lembra, em especial, dos tempos iniciais da carreira, em que uma palavra amiga, um conselho ou opinião, de um colega, mais velho ou não, constituía um consolo e uma ajuda inestimáveis? Além da vertente profissional, nestas reuniões, seria ainda de todo o interesse aprofundar as relações humanas, quiçá criar amizades, mas, fundamentalmente, quebrar o isolamento e a distância, hoje em dia muito atenuadas pela *internet*, redes sociais e quejandos, mas, mesmo assim, existentes.

Não podemos, igualmente, esquecer uma função de promoção do bom relacionamento entre todos os operadores judiciais, servindo, sempre que necessário como um “*poder moderador*”, pois como sabemos não são raros os conflitos entre magistrados (quer juízes, quer procuradores), quer entre magistrados e advogados, ou entre todos estes e os oficiais de justiça, enfim, as variáveis são imensas, sempre com uma posição de equilíbrio, procurando não permitir que se chegue ao espírito extremo de D. Pedro I, o Justiciero, que queria punir o exercício da advocacia com a pena de morte⁸, nem que se queira fazer do tribunal o que pretendia o imperador Kang Hsi, acima referido, ou muito menos que se vejam os juízes como uma corporação hermética e incapaz de autocritica – um notável advogado do Porto costumava dizer que era do tempo em que os juízes tinham espírito de corpo; atualmente, ainda segundo ele, terão espírito de corpete; esperava ele, e nós, que nunca venham a ter

⁸ José Hermano Saraiva, *História Concisa de Portugal*, 7.ª Edição, Publicações Europa-América, pág. 112, e Maria José Azevedo Santos, *D. Pedro I, O Justiciero*, Academia Portuguesa de História, Dinastia Afonsina, pág. 32.

espírito de carpete; um outro, igualmente notável, mas mais viperino, dizia em surdina pelos corredores do Palácio da Justiça do Porto, aproveitando-se da homonímia da palavra “vara”, que “os juízes são como os porcos, pica-se um, cham todos”. Ora, o sentido de humor é um exercício de inteligência, mas há que impedir que não passe disso, e que o ambiente na Justiça seja saudável, como foi, efetivamente, durante muito e muito tempo, devendo reconhecer-se que, hoje em dia, em muitas situações o relacionamento é difícil, às vezes conflituoso mesmo.

Ora, o juiz presidente, principalmente se reunir os predicados acima elencados como preferenciais pode, e deve, proceder como um hábil moderador destes conflitos, e evitar que, pelo menos, alguns deles cheguem a outros patamares, como o disciplinar ou até mesmo o criminal.

Das normas seguintes, apenas terá interesse referir em especial o artigo 97.º que elege como requisito para o exercício desta função a aprovação em curso específico.

Ora, mais uma vez me parece que a lei andou mal, não se vislumbrando qual a necessidade de tal curso. É certo que as matérias lecionadas são interessantes e úteis e contribuem para uma melhor preparação para o exercício da função. Mas, atenta a já referida exiguidade de verdadeiros poderes administrativos e financeiros, que se antevê como muito duradoura, afigura-se que qualquer juiz com experiência, antiguidade e classificação adequada poderia exercer as funções em causa, sendo certo que a possibilidade de escolha do Conselho Superior da Magistratura seria incomensurável maior, o que, certamente, permitiria escolhas mais ajustadas às concretas necessidades de cada tribunal – sendo certo, que, como já se disse, o desejável seria a eleição pelos respetivos pares. Aliás, chegou a ser necessário, por falta de candidato “encartado”, o Conselho Superior da Magistratura recorrer ao convite a colegas que não se candidataram ao cargo, mas que aceitaram o convite, e que levaram a cabo a sua tarefa com excelentes resultados, como todos sabemos.

Em relação ao administrador judiciário – artigos 104.º a 107.º da LOSJ –, apenas se me oferece dizer que o juiz presidente deve, ao escolhê-lo, ter presentes os critérios que acima enunciei para a escolha do juiz presidente, uma vez que as razões de decidir aplicam-se integralmente neste caso também, dentro, evidentemente, das demais regras aplicáveis ao caso – artigo 104.º, n.º 4, da LOSJ.

Ponto muito importante, e nem sempre tido em conta, é o que tem que ver com a atuação do administrador judiciário que contende mais de perto com o trabalho de cada juiz, em que o presidente deve ouvir o ou os juízes em causa antes dar o seu parecer ao administrador – artigo 106.º, n.º 2, da LOSJ: na verdade, por exemplo, mal se compreende que um juiz chegue ao seu local de trabalho, tenha menos ou mais oficiais de justiça a trabalhar consigo, e nada saiba sobre isso, pois isso será sempre visto como uma desautorização, uma desconsideração, enfim, um tratamento quase desprimoroso.

Finalmente, temos o Conselho Consultivo, no qual a lei procura um comprometimento da comunidade na gestão dos tribunais, o que se poderá tornar por vezes complexo, não obstante a sua natureza meramente consultiva, devido à eventual impreparação técnica de alguns dos

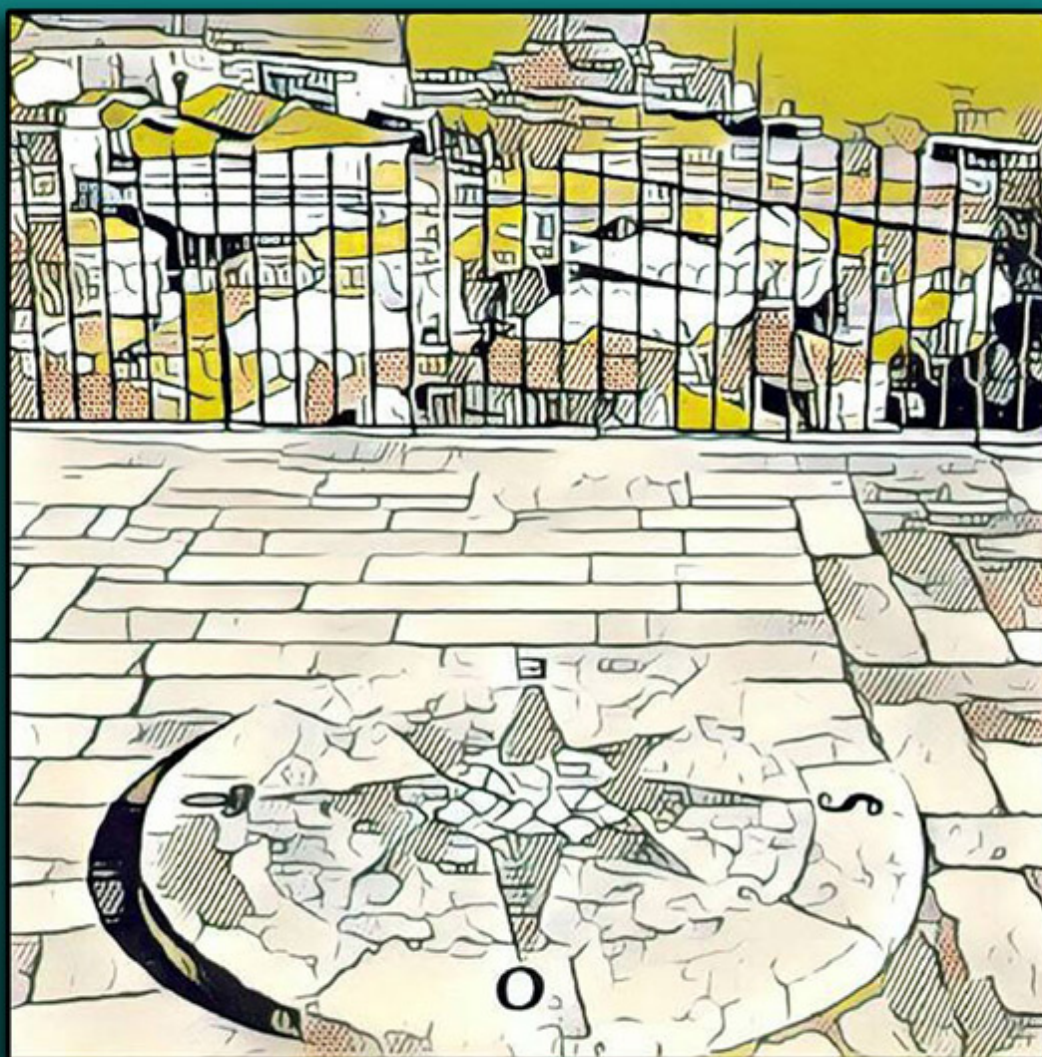
elementos que possam constituí-lo ao abrigo do disposto nas alíneas i) e j) do n.º 1 do artigo 109.º da LOSJ.

Compreende-se a saudável procura de uma maior legitimação democrática, de uma maior participação das “*forças vivas*” da comunidade na gestão do órgão de soberania tribunal e dos serviços do Ministério Público que junto dele funcionam, mas há que ter presente a extrema complexidade técnica deste serviço do Estado, e da miríade de variáveis que o mesmo engloba, para concluir com relativa facilidade que muitos desses membros, perante problemas concretos de organização e funcionamento do tribunal, pouco poderão adiantar, como é natural, atenta a sua falta de preparação técnica para tal.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

11. Algumas considerações a propósito da figura do (juiz) presidente do tribunal de comarca

Pedro Miguel Freitas Soto Maior e Menezes



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

11. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES A PROPÓSITO DA FIGURA DO (JUIZ) PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE COMARCA

Pedro Miguel Freitas Soto Maior e Menezes*

- I. Introdução.
 - II. À laia de justificação do tema escolhido.
 - III. A conformação legal da figura do (Juiz) Presidente do Tribunal.
 - IV. Enquadramento teórico-ideológico do modelo de gestão escolhido pelo legislador para os tribunais de 1.ª instância.
 - V. Um modelo impossível de seguir?
 - VI. Considerações conclusivas.
- Anexo:** Comparação do teor do artigo 88.º da Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, com as diferentes versões do artigo 94.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.

I. Introdução

De acordo com o preceituado no artigo 6.º, n.º 1, do «regulamento do curso de formação específico para o exercício de funções de presidente do tribunal, de magistrado do Ministério Público coordenador e de administrador judiciário previsto nos artigos 97.º, 102.º e 107.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto», aprovado pela Portaria n.º 46/2017, de 31 de janeiro, «[a] avaliação final do curso específico de formação implica a realização de um trabalho escrito e a sua discussão oral sobre um dos temas ministrados durante a realização do mesmo, de acordo com as normas estabelecidas no plano de estudos».

Este plano de estudos, tal como por último aprovado pelo Diretor do Centro de Estudos Judiciários em 24/07/2020, prevê, no seu artigo 9.º, que «[o]s candidatos deverão submeter ao CEJ até às 16 horas do dia 30 de outubro de 2020 um trabalho escrito: [q]ue embora de tema livre, incida obrigatoriamente sobre matérias abordadas em um ou mais módulos referidos no [respetivo] artigo 1.º», entre os quais avultam, a nosso ver, os módulos dedicados, concretamente, à «[g]estão e administração do Tribunal. Gestão processual, simplificação e agilização processual e de procedimentos» (módulo 4), e a «[o]rganização Judiciária e Confiança na Justiça» (módulo 8).

Como figura fundamental no atual desenho do modelo de gestão do dito «Tribunal de Comarca», na sua configuração presente (se ainda se pode falar de «Comarca», no sentido tradicional em que a expressão era entendida entre nós e que encontra(rá) expreso acolhimento no artigo 210.º da Constituição da República Portuguesa, é questão que aqui não poderemos analisar: suscitando o problema, vd. logo o estudo do Gabinete de Estudos e Observatório dos Tribunais da Associação Sindical dos Juizes Portugueses¹ atribuí a Lei da Organização do Sistema Judiciário ao (Juiz) Presidente do Tribunal de Comarca vastas competências «de representação e direção, de gestão processual, administrativas e funcionais»².

* Juiz de Direito, Tribunal Judicial da Comarca do Porto, Juízo central criminal do Porto.

¹ A construção do novo mapa dos Tribunais. Enraizamento, efectividade e mudança, coordenado por Luís Azevedo Mendes/Nuno Coelho/José Igreja Matos, de abril de 2007, pág. 69.

² Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, artigo 94.º, n.º 1.

Neste contexto, considerando o âmbito do presente curso, e os objetivos fixados a este «trabalho», afigurou-se-nos adequado completar o nosso percurso de formação com uma reflexão (ainda que necessariamente perfunctória) sobre a posição que o «Presidente do Tribunal» ocupa no tocante à «gestão do Tribunal de Comarca» e sobre o papel que, nesse preciso domínio, lhe cabe assegurar, mas reflexão orientada para uma compreensão bastante das origens teóricas e ideológicas da opção legislativa, e do que, de acordo com esses mesmos antecedentes e os objetivos (por acaso, desta vez, bem explícitos) da «reforma judiciária» de 2013/2014, poderá (se não deverá, mesmo) constituir o contributo do «Presidente do Tribunal» para a gestão do Judiciário, ao nível dos seus tribunais de 1.ª instância e a sua posição na estrutura destes mesmos tribunais.

A ordem das considerações subsequentes é, então, a seguinte: no ponto II procuraremos explicar melhor as razões da escolha do tema e da organização interna das reflexões que aqui se recolhem. No ponto III recordaremos – por meio do extenso, mas obrigatório, desfiar dos pertinentes preceitos legais – as competências que o legislador confiou ao Presidente do Tribunal de Comarca. No ponto IV lançaremos uma mirada ao enquadramento teórico e (sobretudo) ideológico que cremos subjazer ao modelo de gestão dos tribunais judiciais de 1.ª instância que o legislador entendeu consagrar (na verdade, logo desde a Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, na senda de outros avanços e recuos da – se nos é permitido este anacronismo – «reinvenção» do Estado que há várias décadas está em curso entre nós). No ponto V desenvolveremos algumas das razões que nos levam a «desconfiar» da figura do (Juiz) Presidente do Tribunal de Comarca e das possibilidades de sucesso da verdadeira «missão» que lhe é legalmente atribuída, cuja criação – fora de um desejo de «subjugar» o Judiciário a uma lógica que não quadra com a sua função político-constitucional, social e cultural – não tem, com a configuração que recebeu, justificação. Finalmente, no ponto VI tecer-se-ão algumas considerações conclusivas a propósito das reflexões aqui desenvolvidas.

II. À laia de justificação do tema escolhido

Uma razão mais ou menos pessoal explica também a escolha do tema que aqui nos propomos tratar.

No já longínquo ano de 2009, e na sequência de convite para participar em evento público³ destinado a refletir sobre as alterações em matéria de organização judiciária (e possíveis consequências futuras sobre a carreira judicial) introduzidas pela Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto tivemos oportunidade de «perorar» sobre «O Modelo de Juiz Presidente», para concluir que, nos moldes em que esta «figura» tinha sido criada, não servia propriamente os interesses dos Tribunais e dos Magistrados Judiciais que neles exercem funções – interesses institucionais e funcionais, que não pessoais, dos juizes, naturalmente – e, nessa medida, não contribuiria propriamente para melhorar, de um modo efetivo, a gestão dos tribunais judiciais de 1.ª instância.

³ Tratou-se do colóquio subordinado ao tema «Carreira dos Juizes – Perspectivas de Futuro», organizado pelo «Fórum Permanente Justiça Independente», e que decorreu no dia 23/01/2009, no Auditório da sede da Ordem dos Engenheiros, em Lisboa.

Os tempos eram outros, e o contexto que conformou a aprovação do aludido diploma legal bem diverso do atual, o que justificava – pelo menos assim nos pareceu à época, a benefício de um aprofundamento das questões suscitadas que então não se justificava – alguma (ou mesmo muita) reserva quanto às verdadeiras intenções que haviam presidido à opção legislativa de criar a figura de um «Presidente» para «dirigir» os Juízes do respetivo Tribunal e ao modo como o cargo poderia vir a ser exercido por quem o viesse a ocupar, se não fossem tomadas cautelas para escolher as pessoas mais adequadas para arcar com o peso das novas responsabilidades legalmente impostas – mas também para resistir a eventuais pressões «dirigistas provenientes dos poderes instalados – que lhe iam associadas.

A «reforma judiciária» de 2013/2014 (desencadeada pela falada Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto), apresentada como pouco menos do que revolucionária pela Ministra então responsável pela pasta da Justiça⁴, assumiu, abertamente, uma visão – como agora sói dizer-se – «gestionária» ou «managerialista» do Judiciário, que se pretendeu expor a um suposto «choque de gestão» que, qual panaceia miraculosa (para se ser justo, pressupondo também a concretização dos demais «pilares» da reforma), deveria resolver os problemas – reais e/ou imaginados – que há largos anos, e de vários quadrantes, se vinham identificando no sistema de Administração da Justiça.

Destarte, as várias centenas de vetustos tribunais comarcãos então existentes na generalidade dos municípios portugueses foram aglomerados em pouco mais de duas dezenas de grandes tribunais (ainda designados «de comarca», mas agora subdivididos em unidades orgânicas com designações que ecoavam a orgânica judicial francesa, que logo em 2016 seria abandonada, note-se), permitindo a sua «gestão, concentrada e autónoma», de acordo com «um modelo de gestão por objetivos», visando uma «maior eficácia e qualidade» da prestação do Judiciário «que caber[ia] pôr em prática ao “Conselho de Gestão”, composto por um Juiz presidente, um Procurador coordenador e um Administrador Judiciário»⁵.

Pretendia-se, assim, «introduz[ir] uma clara agilização na distribuição e tramitação processual, uma simplificação na afetação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, que permit[issem] e implica[ssem] a adoção de práticas gestionárias por objetivos, potenciando claros ganhos de eficácia e eficiência, em benefício de uma justiça de maior qualidade e mais consentânea com a realidade local»⁶. A figura do (Juiz) Presidente do Tribunal de Comarca, tal como no âmbito da referida Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, foi então apresentada como um elemento central de um novo modelo de gestão dos tribunais (precisamente um dos três «pilares» em que se pretendeu assentar a reforma empreendida; os outros dois pilares consistiam no já aludido alargamento da base territorial das circunscrições judiciais e a instalação de jurisdições especializadas a nível nacional⁷; a

⁴ Em entrevista à rádio «Antena 1» em 01/09/2014, Paula Teixeira da Cruz lembrava, precisamente, que «há 200 anos que não se procedia a uma reforma desta dimensão» e falava do processo de revisão do dito «mapa judiciário» e da organização judiciária como um todo, como «uma revolução», cfr. <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-ministerios/mj/mantenha-se-atualizado/20140901-mj-novo-mapa-judiciario.aspx>

⁵ Cfr. a apresentação da reforma judiciária disponível em <http://web.archive.org/web/20140209220832/http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/reforma-judiciaria/novo-mapa-judiciario.aspx>

⁶ *Idem.*

⁷ Cfr., de novo, o website que vem de citar-se.

posição, na sua roupagem formal, não sofreu propriamente alterações substanciais relativamente ao modelo constante do diploma de 2008, mas é agora animada por um espírito distinto e por todo um húmus histórico (falamos dos anos da «Troika») e ideológico (onde ganham destaque, designadamente, os «ventos» do dito «neoliberalismo») muito peculiar.

Comparando, no entanto, a redação dos artigos 88.º da Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, e 94.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (com vista a facilitar essa comparação, reproduzem-se, em anexo, os respetivos teores), verifica-se que as soluções normativas consagradas em ambos os diplomas legais no tocante às competências do Presidente do Tribunal de Comarca não diferem, como se disse, substancialmente.

Paradoxalmente, até, os poderes que o Presidente do Tribunal de Comarca hoje exerce são relativamente mais limitados do que aqueles que detinha no âmbito da Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, já que as competências que lhe eram aqui atribuídas em matéria orçamental (no artigo 88.º, n.º 6, alíneas *a*) e *d*), do diploma) foram agora formalmente confiadas ao Conselho de Gestão do Tribunal (cfr. artigo 108.º, n.º 2, alíneas *b*) e *c*), da Lei n.º 32/2013, de 26 de agosto), e – para o que aqui mais interessa – as competências em matéria de gestão de recursos humanos – pensamos exclusivamente no caso dos Juízes – estão sujeitas a limites mais apertados, como facilmente decorre da simples comparação da redação dos artigos 94.º, n.º 4, alínea *f*), e n.ºs 5, 6 e 7, da atual Lei da Organização do Sistema Judiciário, e 88.º, n.º 4, alíneas *e*), *f*) e *g*) da aludida Lei n.º 52/2008, que de alguma forma colocam em causa a utilidade desse instrumento de flexibilização no aproveitamento dos recursos humanos, fundamental, de uma perspetiva estritamente «managerialista» orientada para a maximização dos resultados que podem obter-se com os meios disponíveis, à implementação, no seu âmbito máximo, da «reforma judiciária» de 2013/2014.

O tema que escolhemos para as presentes linhas constitui, assim, uma oportunidade para visitar uma figura relativamente à qual continuamos a manter sérias reservas, por nos parecer que pressupõe uma visão do Judiciário que não faz jus à sua posição político-constitucional e social (e que não encontra no setor privado um paralelo adequado, ainda quando a este comecem a ser atribuídas – ou seja dada a possibilidade de desempenhar – tarefas que tradicionalmente têm natureza jurisdicional), e – ao menos na forma como concretamente vem sendo compreendida na prática – apresenta um enorme potencial, contrariamente às intenções da reforma empreendida, de redundar em mais um nível (largamente redundante) de uma organização que persiste em permanecer «burocrática» (no sentido da realidade que as modernas correntes da gestão pública veem, precisamente, como o «alvo a abater» mediante o recurso à lógica própria da gestão do setor privado). Mais adiante procuraremos fundamentar melhor esta nossa posição, mas, para a entender, é importante recordar rapidamente as competências que legalmente são conferidas ao Presidente do Tribunal de Comarca.

III. A conformação legal da figura do (Juiz) Presidente do Tribunal

Como já aludimos, de acordo com o artigo 92.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário⁸, «[e]m cada tribunal de comarca existe um presidente» (n.º 1), «nomeado, por escolha, pelo Conselho Superior da Magistratura, em comissão de serviço, pelo período de três anos (...), de entre juízes que (...) a) [e]xerçam funções efetivas como juízes desembargadores e possuam classificação de Muito bom em anterior classificação de serviço; ou b) [e]xerçam funções efetivas como juízes de direito, possuam 15 anos de serviço nos tribunais e última classificação de serviço de Muito bom» (n.º 2); a «comissão de serviço do presidente do tribunal pode ser renovada por igual período, mediante avaliação favorável do Conselho Superior da Magistratura, ponderando o exercício dos poderes de gestão e os resultados obtidos na comarca (artigo 93.º), mas também pode ser objeto de cessação «a qualquer momento, mediante deliberação fundamentada do Conselho Superior da Magistratura»(artigo 92.º, n.º 3).

O Presidente do Tribunal de Comarca possui «competências de representação e direção, de gestão processual, administrativas e funcionais», a que vão dedicados os restantes números da norma legal em análise, ainda que porventura numa sistematização pouco rigorosa, e por vezes mesmo incoerente com o critério supostamente utilizado para o efeito.

Assim, em matéria de representação e direção, o presidente do tribunal possui competência para:

- «a) [r]epresentar e dirigir o tribunal;
- b) [a]companhar a realização dos objetivos fixados para os serviços judiciais do tribunal;
- c) [p]romover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados dos serviços judiciais da comarca;
- d) [a]dotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- e) [p]ronunciar-se, sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias à comarca pelo Conselho Superior da Magistratura;
- f) [p]ronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços judiciais e à secretaria;
- g) Elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços judiciais e a qualidade da resposta»⁹.

Em matéria de competências funcionais, cabe ao Presidente do Tribunal:

- a) [d]ar posse aos juízes e ao administrador judiciário;
- b) [e]laborar os mapas de turnos e de férias dos juízes e submetê-los a aprovação do Conselho Superior da Magistratura;

⁸ A que pertencerão todos os preceitos legais a seguir citados sem qualquer indicação da respetiva origem.

⁹ Citado artigo 94.º, n.º 2.

- c) [e]xercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, com exceção daqueles a que se reporta a alínea k) do n.º 1 do artigo 101.º;
- d) [n]omear um juiz substituto, em caso de impedimento do titular ou do substituto designado, de acordo com orientações genéricas do Conselho Superior da Magistratura;
- e) [a]ssegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos juízes da comarca, com respeito pelas necessidades do serviço e em articulação com o Conselho Superior da Magistratura;
- f) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea l) do n.º 1 do artigo 101.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais¹⁰.

Ao Presidente do Tribunal de Comarca são ainda atribuídas «competências de gestão processual», a exercer «com observância do disposto nos artigos 90.º e 91.º» (que preveem a fixação de objetivos estratégicos trienais para o «sistema judiciário», a definição anual de objetivos para todo o território nacional ou para comarcas específicas e a monitorização do cumprimento de tais objetivos, bem como a fixação, em cada Comarca, de objetivos processuais), concretamente:

- a) [i]mplementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições que, nessa matéria, prossegue o Conselho Superior da Magistratura, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado;
- b) [a]companhar e avaliar a atividade do tribunal, em particular a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando designadamente por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;
- c) [a]companhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem;
- d) [p]romover, com a colaboração dos demais juízes, a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, sem prejuízo do disposto em legislação específica quanto à adoção de mecanismos de agilização processual pelo presidente do tribunal ou pelo juiz;
- e) [p]ropor ao Conselho Superior da Magistratura a criação e extinção de outros graus de especialização nas unidades de processos, designadamente para as pequenas causas;
- f) [p]ropor ao Conselho Superior da Magistratura a reafetação de juízes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou a afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;

¹⁰ Preceito citado, n.º 3.

g) [p]ropor ao Conselho Superior da Magistratura o exercício de funções de juízes em mais do que um tribunal ou juízo da mesma comarca, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente;

h) [s]olicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso aos quadros complementares de juízes¹¹.

Como é fácil de perceber, uma das mais relevantes competências de «gestão processual» que ao Presidente do Tribunal de Comarca conferida consiste na aludida possibilidade de propor a «reafetação de juízes» a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou a afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, previsto na alínea f) do n.º 4 do artigo 94.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário. Na atual redação deste diploma, no entanto, a possibilidade encontra-se rodeada de limites significativos: para além de dever respeitar «o princípio da especialização dos magistrados», depende da «concordância do juiz a reafetar ou do juiz a quem sejam afetados os processos» (n.º 5), e só pode ter lugar para «responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, (...) deve[ndo] ser fundad[a] em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior da Magistratura, respeitando sempre princípios de proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do juiz» (n.º 6).

Sem discordar necessariamente das garantias que legalmente rodeiam o exercício de uma tão significativa competência de «gestão processual» do Presidente do Tribunal de Comarca, a verdade é que, deste jeito, fica claramente prejudicada a possibilidade de resposta imediata às necessidades de serviço que, tanto pontual e transitoriamente, como não, possam surgir num Tribunal, precisamente aquilo que a possibilidade de reafetação de Juízes ou processos visa acautelar. E embora se trate, porventura, do exemplo mais expressivo de como aos poucos a própria lei vai – digamo-lo assim – «derrotando» os objetivos da reforma que visou implementar (a redação em vigor é ainda mais restritiva do que a redação originária), está longe, na prática, de ser o único.

Ao Presidente do Tribunal de Comarca são ainda atribuídas várias «competências administrativas:

a) [e]laborar os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades; b) [e]laborar os regulamentos internos dos serviços judiciais da comarca, ouvido o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário;

c) [p]articipar na conceção e execução das medidas de organização e modernização da comarca;

d) [p]lanear, no âmbito da magistratura judicial, as necessidades de recursos humanos»¹².

Finalmente, o Presidente do Tribunal de Comarca «exerce ainda as competências que lhe forem delegadas pelo Conselho Superior da Magistratura» (n.º 9) – como sucede atualmente,

¹¹ Preceito citado, n.º 4.

¹² Artigo 92.º, n.º 8.

por exemplo, com a autorização para utilização de viatura própria para deslocações em serviço pelos Juízes da 1.ª instância¹³.

IV. Enquadramento teórico-ideológico do modelo de gestão escolhido pelo legislador para os tribunais de 1.ª instância

A simples leitura das normas atrás transcritas permite concluir, sem grande esforço – e sem necessidade de perscrutar muito profundamente a verve governamental utilizada para a justificar – que à «reforma judiciária» de 2013/2014 presidiu uma lógica «managerialista» agora de uma forma talvez ainda mais explícita do que anteriormente, mas na senda do que há muito vem sendo uma opção dos sucessivos governos nacionais¹⁴, que pelos contornos que emprestou à gestão dos Tribunais Judiciais de 1.ª instância parece poder considerar-se tributária do conjunto de ideias que, a propósito da gestão pública, se impuseram a partir da década de 80 do século passado e que – segundo se percebe por sugestão de CHRISTOPHER HOOD¹⁵, – se conhece, embora não exclusivamente, sob a designação de *New Public Management*, ou, se preferirmos, «Nova Gestão Pública»¹⁶, ou pelo menos da sua retórica, ou seja, daquele conjunto de ideias e conceitos relativos à reforma da Administração Pública que, potenciado pelo clima de crise económica que permeou a década de 70 do século passado e pelo pensamento económico neoliberal que a partir daí se impôs, veio rejeitar, com força crescente a partir dos inícios da década de oitenta do século passado, o modelo tradicional (dito «burocrático» ou «Weberiano») de administração e advogar uma nova forma de gerir o setor público, no essencial mediante a transposição, para este mesmo setor, dos princípios e mecanismos utilizados na gestão privada, tida, em geral, como mais racional, mais eficaz e mais eficiente, um quadro teórico que ganhou rapidamente favor entre os políticos de vários países ocidentais e serviu de base para as (mais ou menos profundas) reformas que por estes têm vindo a ser empreendidas nas últimas décadas para modernizar as respetivas máquinas administrativas¹⁷, a literatura sobre o *New Public Management* é, naturalmente, inabarcável, sendo que aqui não importa propriamente aprofundar nos seus fundamentos teóricos ou múltiplas versões e variantes – ou até na questão da sua efetiva existência, que, por exemplo, OWEN E. HUGHES¹⁸ questiona –, razão pela qual nos limitaremos, para uma exposição introdutória a respeito dos seus antecedentes e para a sua caracterização genérica, a remeter para a descrição que JAN-ERIK LANE¹⁹ e O. HUGHES²⁰ fazem do modelo que o *New Public Management* expressamente quis ultrapassar, e para trabalhos como o «clássico» artigo de C.

¹³ Cfr. o Despacho do Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura n.º 1029/2020, de 03/01/2020, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 16, de 23/01/2020, pág. 235.

¹⁴ Vd., a propósito, a síntese de ISABEL CORTE-REAL, *Public management reform in Portugal: successes and failures*, em *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21(2), 2008, págs. 205-229, especialmente págs. 212 e seguintes, e o estudo de ELISABETE REIS DE CARVALHO, *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal, 2007, passim*, especialmente págs. 8 e seguintes, 16 e seguintes, e 31.

¹⁵ No seu artigo *A Public Management For All Seasons?*, em *Public Administration*, vol. 69(1), 1991, págs. 3-19.

¹⁶ Discutem se se trata mesmo de um «paradigma» J. I. GOW/C. DUFOUR, *Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?*, em *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66(4), 2000, págs. 573 e seguintes.

¹⁷ Sobre isto, entre nós e especificamente da perspetiva da reforma do Judiciário português, vd. JOSÉ ANTÓNIO RODRIGUES DA CUNHA, *A reforma judiciária e o novo modelo de gestão pública: vantagens, limites e interrogações*, em *Julgare Online*, dezembro de 2016, pág. 3 e seguintes, especialmente pág. 4.

¹⁸ OWEN E. HUGHES, *Public Management and Administration – An Introduction*, 4.ª ed., 2012, pág. 74 e seguintes.

¹⁹ JAN-ERIK LANE, *New Public Management*, 2000, págs. 19 e seguintes.

²⁰ cit., págs. 43 e segs.

HOOD²¹ e, bem assim, CHRISTOPHER POLLITT²² e BRIAN DOLLERY²³ defendendo que «se for possível identificar um modelo típico de NPM arquetípico, então ele tem dois grandes alicerces. Por um lado, o que pode ser chamado o “managerialismo genérico” (...). Por outro lado, (...) a teoria da falha de governo [*theory of government failure*]; também HAL G. RAINEY/YOUNG HAN CHUN²⁴ assinalam que, embora se trate de uma questão complexa, que não admite uma resposta simples, foi precisamente a ideia generalizada de que a gestão pública é matricialmente «inferior» à gestão empresarial privada e necessita, por isso, de ser aperfeiçoada e modernizada, que «alimentou os movimentos de reforma em curso em vários países de todo o mundo e que se mantêm até hoje, tal como as reformas inspiradas pelo *New Public Management*», ideia em que também insiste PETER AUCOIN²⁵: «[a] própria expressão “gestão” [*management*] deriva da experiência do setor privado, e denota uma preocupação pela utilização dos recursos para alcançar resultados, em contraste com o que se presume ser o foco da “administração”, vista como adesão a processos e procedimentos formalizados», necessariamente mais inflexíveis e pouco adaptáveis.

Na síntese de RODRIGUES DA CUNHA – que é suficiente para os nossos fins – o movimento do *New Public Management* «[a]ssenta num ideal de gestão virada para a obtenção de resultados, na concorrência entre as unidades administrativas, necessariamente flexíveis em termos organizacionais, e no incentivo à concorrência entre os indivíduos, tudo em prol da racionalização e do controlo de custos, da eficiência, da eficácia e da melhoria dos serviços públicos prestados aos cidadãos, encarados como meros clientes»²⁶.

Como salientam GOW/DUFOUR²⁷, porém, o *New Public Management* «é mais do que um simples conjunto de técnicas administrativas. O NPM implica valores e uma cultura administrativa. A implementação e o sucesso do NPM só são possíveis “se se verificar uma mudança cultural e comportamental na gestão do setor público (...) afastando-se do governo burocrático em favor de um governo empresarial”»²⁸.

É neste contexto que – aproveitando o título do influente livro de David Osborne e Ted Gaebler, de 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House, City Hall to Pentagon* (que, v. g., C. POLLITT, *The Essential Public Manager*, considerava, em 2003, «[p]rovavelmente o mais famoso livro sobre gestão pública das últimas duas décadas») – se pode afirmar que «[a] ideia da

²¹ Cit., especialmente págs. 5-8.

²² *The Essential Public Manager*, 2003, págs. 26 e seguintes.

²³ *The influence of economic theories of government failure on public management reform*, em SHAUN F. GOLD-FINCH/JOE L. WALLIS (eds.), *International Handbook of Public Management Reform*, 2009, págs. 18 e seguintes.

²⁴ *Public and Private Management Compared*, em EWAN FERLIE/LAURENCE E. LYNN, JR/CHRISTOPHER POLLITT, *The Oxford Handbook of Public Management*, pág. 86.

²⁵ *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, em *Governance*, vol. 3(2), pág. 118.

²⁶ Ob. cit., pág. 4; uma descrição mais completa, mas ainda acessível, dos topoi centrais do movimento do *New Public Management* pode encontrar-se em C. HOOD, cit., págs. 4-5; E. CARVALHO, cit., págs. 4-5; vd., ainda, VINCENT HOMBURG/CHRISTOPHER POLLITT/SANDRA VAN THIEL, *Introduction*, em CHRISTOPHER POLLITT/SANDRA VAN THIEL/VINCENT HOMBURG (eds.), *New Public Management in Europe*, págs. 1 e seguintes, aludindo a conceitos como «eficiência, orientação para os resultados, orientação para o consumidor e “valor pelo dinheiro” [*value for money*]»

²⁷ Cit., pág. 579.

²⁸ A citação no texto original é de R. MOE, *The ‘Reinventing Government’ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences*, em *Public Administration Review* vol. 54(2), pág. 111.

“reinvenção do governo” capturou a imaginação de muitos políticos dos países ocidentais e está atualmente na moda pelo mundo, onde as burocracias públicas estão a “reinventar-se”²⁹.

A «reforma judiciária» de 2013/2014 parece ter sido assumida pelos seus responsáveis, também, como uma «reinvenção» do Judiciário português. Apresentada, como se referiu já, como uma reforma «histórica» («há 200 anos que não se procedia a uma reforma desta dimensão», nas palavras da então Ministra da Justiça, o que, ao menos em teoria, não pode deixar de se ver com uma afirmação correta, já que, de uma penada, foram extintos todos os tribunais até então existentes e criados, supostamente de raiz, os atuais tribunais – vd. o Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, especialmente o seu artigo 117.º – que, porém, continuaram a funcionar, em alguns casos, nos mesmos edifícios, com os mesmos juizes e oficiais de justiça, e tramitando os mesmos processos que os tribunais supostamente extintos), pouco menos do que «revolucionária» (expressão que a mesma governante utilizou para caracterizar as mudanças em curso, e em relação à qual valem também as considerações acabadas de tecer à propalada dimensão histórica da «reforma judiciária»), procurou-se, com ela, assumidamente, «poupar muito dinheiro e recursos ao País»³⁰ com uma reforma que implicaria que «[o]s tribunais passa[ssem] a ter objetivos e prazos para cumprir, a justiça pass[asse] a ser mais transparente para os cidadãos, e aument[asse] o nível de especialização nas comarcas, melhorando a qualidade da justiça»³¹; pretendia-se agilizar a distribuição e tramitação processual, simplificar a afetação e mobilidade dos recursos humanos e garantir uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais que permitisse a «adoção de práticas gestionárias por objetivos, potenciando claros ganhos de eficácia e eficiência», tudo «em benefício de uma justiça de maior qualidade e mais consentânea com a realidade local»³².

Como infelizmente não é infrequente entre nós, a «reforma judiciária» de 2013/2104 veio introduzir, na gestão do Judiciário nacional, uma lógica «managerialista» consonante com os princípios do *New Public Management* numa altura em que está a cair em desfavor (e em que já se anuncia porventura um novo «paradigma» de gestão pública³³, ignorando, por outro lado, as críticas que um pouco por todo o lado se vão fazendo à possibilidade de aplicar à gestão pública (e, no que aqui mais nos importa, ao funcionamento dos tribunais) a lógica e os instrumentos próprios da gestão privada (sobre as dificuldades enfrentadas pelo *New Public Management* e pelas reformas judiciárias implementadas em diferentes países europeus, que por ele – ou por alguns dos seus princípios – foram em certa medida inspiradas³⁴. uma crítica acerba do *New Public Management* pode ser encontrada em DONALD J. SAVOIE³⁵ que salienta

²⁹ DENIS SAINT-MARTIN, *How the Reinventing Government Movement in Public Administration Was Exported from the U.S. to Other Countries*, em *International Journal of Public Administration*, vol. 24(6), 2001, pág. 574.

³⁰ Cfr. a nota da entrevista da Ministra da Justiça, Paula Teixeira da Cruz, à rádio Antena 1, atrás citada, de onde se retiraram todas as citações anteriores.

³¹ Id.

³² Cfr. a apresentação da reforma judiciária já citada, disponível em:

<http://web.archive.org/web/20140209220832/http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/reforma-judiciaria/novo-mapa-judiciario.aspx>

³³ Cfr. E. CARVALHO, cit., pág. 7.

³⁴ Vd. RODRIGUES DA CUNHA, cit., págs. 8-18; para uma análise das vantagens e desvantagens associadas às propostas do *New Public Management*, vd. CHRISTOPHER POLLITT, *The Essential Public Manager*, cit., págs. 38 e seguintes, e 45 e seguintes, respetivamente; IRVINE LAPSLEY, *New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?*, em *Abacus*, vol. 45(1), 2009, págs. 1-21, no qual se pode encontrar uma denúncia dos resultados disfuncionais de um excesso de atenção devotado à performance dos serviços públicos.

³⁵ DONALD J. SAVOIE, *What is wrong with the new public management?*, em *Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada*, vol. 38(1), págs. 112-121.

como as críticas dirigidas por este movimento ao setor público estão «a deixar um rasto de problemas de moral nos serviços públicos», devido à «sua premissa básica (...) de que as práticas de gestão do setor privado são superiores» e à sua sugestão «de que, sempre que possível, as (...) atividades [do setor público] devem ser transferidas para o setor privado, a implicação é de que o serviço público não tem qualquer valor intrínseco», o que naturalmente desmotiva quem, nele, procura dar o seu melhor para servir o seu país³⁶.

Neste contexto, é importante não olvidar que no país europeu que (também) entre nós foi visto, durante muito tempo, como o modelo a seguir em matéria de reforma do Judiciário em virtude das suas radicais reformas no que à gestão dos respetivos Tribunais tange e ao sucesso que as mesmas pareceram ter, a Holanda, são cada vez mais evidentes os limites da abordagem que aí se seguiu (com o seu ênfase na produtividade do Judiciário, com a consequente sobrevalorização da obtenção de resultados quantitativos assinaláveis, mas desvalorização da qualidade das decisões judiciais, ou seja, da aposta feita na quantidade sobre a qualidade), alertando-se já para a possibilidade de uma verdadeira «revolta dos juizes» contra um sistema que se vem mostrando progressivamente mais opressivo e, na perspetiva dos Magistrados Judiciais holandeses, insustentável³⁷.

Como salientam GOW/DUFOUR³⁸ – e importa não esquecer nunca – o *New Public Management* é algo diferente da gestão privada, pois que embora os seus partidários considerem como positivo adotar as técnicas utilizadas no mundo empresarial (privado), «o NPM [*New Public Management*] é diferente porque é público. A sua dimensão política torna-o único e não assimilável pela gestão empresarial». O nosso legislador parece, no entanto, ter-se esquecido deste aspeto, deixando-se deslumbrar pelas promessas de «mais, melhor e mais barato» no judiciário, à custa – em especial e contrariamente ao que foi «apregoadado» como um dos grandes objetivos da reforma empreendida – do acesso dos cidadãos à Justiça, sobretudo os que habitam em zonas demográfica e economicamente mais deprimidas, não espantando, por isso, que as alterações legislativas entretanto ocorridas tenham procurado amenizar os efeitos da excessiva centralização das jurisdições especializadas e aproximar novamente os Juizes às populações que se viram privadas da presença permanente de um «serviço judicial» integral, como o era o garantido pelo tradicional Tribunal Judicial comarcão³⁹.

A análise crítica da «reforma judiciária» de 2013/2014 não constitui, no entanto, o nosso tema, e por isso a ela não nos dedicaremos mais aprofundadamente (até porque outros já a fizeram⁴⁰, em termos que acompanhamos em larga, ainda que não total, medida); o nosso propósito nas linhas antecedentes foi, apenas, o de discutir um conjunto de princípios e propostas que conformam os fundamentos teóricos e ideológicos subjacentes às opções do legislador em matéria de gestão dos tribunais (de «ideologia» crisma C. POLLITT numa sua

³⁶ Id., pág. 118.

³⁷ Veja-se, a propósito, o artigo de PHILIP LANGBROEK, *The revolt of the judges*, disponível online no endereço <https://blog.montaignecentre.com/en/the-revolt-of-the-judges-philip-langbroek/>

³⁸ Cit., pág. 578.

³⁹ Vd., a propósito, as soluções consagradas na Lei n.º 19/2019, de 19 de fevereiro.

⁴⁰ RODRIGUES DA CUNHA, A reforma judiciária e o novo modelo de gestão pública: vantagens, limites e interrogações, cit., pág. 18 e seguintes.

obra de 1990 que não pudemos consultar - segundo informam GOW/DUFOUR⁴¹, – o *New Public Management*, enquanto C. HOOD, ao longo do seu artigo citado, considera o *New Public Management* uma «doutrina»; como sublinham os referidos GOW/DUFOUR, «[t]endo como objetivo a fixação de regras [o *New Public Management*] é político»⁴², restando a questão de «saber quais os valores que servirão como teste para o que é útil», concluindo estes autores que a «abordagem [do *New Public Management*] serve a ideologia neoliberal que ocupou o poder em muitos países ocidentais, com início no Reino Unido, em 1979, e os Estados Unidos, em 1980»⁴³, precisamente porque a implementação das soluções acolhidas depende, em larga medida, da compreensão do «programa» que com a sua respetiva adoção se pretende prosseguir.

Pessoalmente, não creio que se justifique modificar a opinião, que expendi na minha citada intervenção de 2009, que à criação da figura do Presidente do Tribunal de Comarca, e à clara aposta numa «gestão por objetivos» (que eu qualificaria de «a todo o custo»), tal como ela veio a ser consagrada (tanto na Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, como na Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto), subjaz uma visão profundamente negativa do empenho profissional da generalidade dos Juizes portugueses na resolução dos processos que lhes são submetidos para tramitação e decisão, e uma vontade, nessa medida, de garantir – mediante a criação de uma espécie de instância de controlo (precisamente o Presidente do Tribunal) – que a nível local se velasse pelo «ordeiro» cumprimento dos objetivos de produtividade estabelecidos nos moldes previstos na lei.

Assim pensei, e penso, porque as demais medidas em que se concretizou a «reforma judiciária» de 2013/2014 (como já ocorria, em menor medida, com o esquema instituído pela citada Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto) – porventura suscetíveis de permitir alguns ganhos importantes de produtividade – não foram acompanhadas de alterações abrangentes, pensadas de uma forma integrada, que permitissem aproveitar em pleno as possibilidades abertas com as alterações então decididas (talvez por isso a reforma continue a suscitar dúvidas quanto aos seus efetivos resultados práticos a longo termo: a este propósito, logo em novembro de 2016, ANDREI KHALIP, para a Agência Reuters – e uma audiência global – perguntava-se: *Portugal's judicial makeover: the reform that flattered to deceive?*; concluindo também por um juízo negativo sobre o efetivo alcance da reforma⁴⁴.

É certo que, entretanto, algumas alterações legislativas foram sendo introduzidas (como a «atabalhada», porque a meu ver inicialmente lograda mediante abusiva aplicação da disciplina prevista no artigo 4.º do Código de Processo Penal e baseada em aplicação informática claramente inadequada para o efeito, «desmaterialização», designadamente, dos processos criminais, operada pela Portaria n.º 170/2017, de 25 de maio – que referimos em particular porque, no exercício das nossas funções, a sentimos, e continuamos a sentir, «na pele» –, ou, a um nível mais estrutural, a indispensável alteração do Estatuto dos Magistrados Judiciais, operada pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, para referir apenas dois exemplos

⁴¹ Cit., pág. 580.

⁴² Id.

⁴³ Ib.

⁴⁴ Vd., mais recentemente, JOÃO PAULO DIAS/CONCEIÇÃO GOMES, *Judicial Reforms 'Under Pressure': The New Map/Organisation of the Portuguese Judicial System*, em *Utrecht Law Review*, vol. 14(1), 2018, págs. 174-186, especialmente págs. 185-186; disponível em <https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/448/>

diretamente pertinentes ao trabalho quotidiano dos Juízes portugueses) que implicaram (e implicarão ainda no futuro, à medida que forem sendo aprofundadas as soluções assim consagradas), importantes alterações no modo como os processos são tramitados e como os Juízes exercem as suas funções.

No entanto, a ideia que fica é que a todas as modificações que vão sendo sucessivamente introduzidas falta um plano devidamente estruturado, um *roadmap* a ser seguido, se necessário ao longo de vários anos, que implique uma efetiva reforma do Judiciário, v. g., com adoção de leis processuais que permitam o efetivo desenvolvimento de novas formas de trabalho e de mecanismos que facilitem a tramitação processual, pensadas de raiz, para que, finalmente, se possa dar o descanso merecido ao monumento legislativo devido à obra ímpar de Alberto dos Reis⁴⁵, ou a construção de novos edifícios que acolham todos os serviços judiciais que hoje ou estão espalhados por diversos locais, gerando custos e ineficiências desnecessários, ou então se amontoam em espaços onde não existem adequadas condições de trabalho, etc., o que obviamente não foi feito de forma consistente e persistente, mas deve também ser visto como parte essencial de uma verdadeira reforma do «Judiciário», com efeitos duradouros.

Para além disso, se há coisa que as reformas legislativas podem tentar propiciar, mas seguramente não conseguem impor (e que a continuidade, no essencial, de meios, de recursos, de métodos de trabalho, e por aí adiante, de forma alguma incentiva), é a alteração da mentalidade dos intervenientes no sistema de Administração da Justiça, sejam eles Magistrados Judiciais ou do Ministério Público, funcionários, mandatários judiciais ou, mesmo, os destinatários (ou, como à luz das ideias do *New Public Management* deveriam ser vistos, os «clientes») dos «serviços judiciais», sendo que sem essa mudança (ela sim verdadeiramente «estrutural») será difícil concretizar uma efetiva reforma do Judiciário.

V. Um modelo impossível de seguir?

Neste contexto, antolha-se-nos manifesto que a figura do Presidente do Tribunal de Comarca – a lei não fala em Juiz Presidente do Tribunal de Comarca, embora se trate de cargo que só pode ser ocupado por um Juiz, conforme decorre do artigo 92.º, n.º 2, da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto – assume um papel fundamental nas aspirações reformistas do legislador de 2013/2014, pois que é a ele que cabe realizar, em concreto, a gestão por objetivos que a lei erigiu como principal marca da «nova» gestão judiciária.

Será talvez conveniente recordar que as preocupações com uma atividade específica de «*court management*» não surgiram apenas nas décadas finais do século XX (embora possam, entre nós, constituir uma relativa novidade): nos Estados Unidos da América, por exemplo, o caminho para a moderna gestão judiciária começou em finais da década de 50 do século passado, ainda quando o aparecimento de uma categoria de «*Court Managers*» em sentido

⁴⁵ Veja-se, a propósito, o provocador artigo de JOSÉ MIGUEL JÚDICE/JOÃO CORREIA, Morra Alberto dos Reis!, disponível em <https://portal.oa.pt/publicacoes/revista/ano-2004/ano-64-vol-i-ii-nov-2004/congresso-da-justica-2003/jose-miguel-judice-e-joao-correia-morra-alberto-dos-reis/>

próprio só tenha ocorrido posteriormente⁴⁶ e os esforços de reforma do hodierno judiciário desenvolvidos com o concurso de «*Court Managers*» profissionais têm sido constantes (tendo começado em data muito anterior, independentemente da natureza mais ou menos simplista que assumiram: para uma visão sintética destes esforços ainda nos Estados Unidos⁴⁷).

O entono «managerialista» da «reforma judiciária» de 2013/2014, no entanto, vai muito para além das formas de gestão judiciária que podemos designar por tradicionais, e pressupõe que do próprio seio da judicatura saiam «*managers*» que transcendam fundamentalmente a «administração» que aos «*Court Managers*» sempre foi, por regra, encomendada.

Como refere OWEN E. HUGHES⁴⁸ «[a]o gestor público [*public manager*] é agora exigido que alcance resultados e assuma a responsabilidade pessoal pela sua respetiva consecução. As organizações públicas fazem coisas. Os governos agora querem saber o que é que elas fazem, quão bem o fazem, quem é o responsável e quem assume a responsabilidade pelos resultados»; e, por isso mesmo, «[u]m modelo «*managerial*» exige liderança», o que, parafraseando ROBERT BEHN⁴⁹, implica a articulação e clarificação dos objetivos a alcançar, a definição e prossecução de objetivos de performance, a educação, persuasão e motivação das pessoas a quem caiba o esforço pela consecução dos objetivos fixados, a escolha entre alternativas e a experimentação de estratégias e táticas, o que «é tudo muito público. E é tudo muito pessoal». De novo HUGHES⁵⁰, «[a]o invés de as decisões serem tomadas pela aplicação impessoal de regras, elas devem ser tomadas com vista à consecução de resultados, para resolver problemas e, crucialmente, o gestor [*manager*] deve fazer tudo isto enquanto pessoa, enquanto indivíduo». Também R. BEHN⁵¹ salienta «[n]ão há a possibilidade de se esconder atrás de alguma lei ou algum regulamento criado por outra pessoa qualquer. As iniciativas da liderança estão disponíveis para todos as verem – e para todos poderem exercer uma atividade de *check and balance*».

É esta atitude que, no fundo, a «reforma judiciária de 2013/2014 exige da figura do Presidente do Tribunal. Senão repare-se: no elenco das várias competências que ao Presidente do Tribunal de Comarca são atribuídas, verifica-se que o núcleo essencial das suas funções é, no fundo, definir (ou contribuir para definir), e adotar as medidas necessárias a alcançar, os objetivos fixados ao nível nacional (os objetivos estratégicos trienais, tal como os objetivos anuais, previstos no artigo 90.º, n.ºs 1 e 3, da Lei da Organização do Sistema Judiciário) ou local

⁴⁶ Vd., a propósito, DAVID J. SAARI/MICHAEL PLANET/MARCUS W. REINKENSMEYER, *The Modern Court Managers: Who They Are and What They Do in the United States*, em STEVEN W. HAYS/COLE BLEASE GRAHAM, JR. (eds.), *Handbook of Court Administration and Management*, 1993, pág. 237.

⁴⁷ Vd. COLE BLEASE GRAHAM, JR., *Reshaping the Courts: Traditions, Management Theories, and Political Realities*, em S. W. HAYS/C. B. GRAHAM, JR., cit., págs. 3 e seguintes, especialmente págs. 10 e seguintes, que indica como ponto de partida a famosa conferência de ROSCOE POUND de 1906, perante a *American Bar Association*, subordinada ao tema *The Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*, publicada no *Report of the Twenty-Ninth Annual Meeting of the American Bar Association*, 1906, págs. 395-417; esta publicação está disponível em formato digital, no endereço:

<https://archive.org/details/annualreportame41assogooq/page/n401/mode/2up>

⁴⁸ Cit., pág. 90.

⁴⁹ ROBERT BEHN, *What Right Do Public Managers Have to Lead?*, em *Public Administration Review*, vol. 58(3), 1998, pág. 211.

⁵⁰ Cit., pág. 91.

⁵¹ Cit., id..

(os «objetivos processuais da comarca» a que alude o artigo 91.º do diploma citado) para os tribunais judiciais:

a) Entre as competências de («representação» e) «direção», o Presidente do Tribunal possui competência para:

- (1) acompanhar a realização dos objetivos fixados para os serviços judiciais do tribunal;
- (2) promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados dos serviços judiciais da comarca;
- (3) adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça, e, em geral;
- (4) acompanhar o estado dos serviços judiciais e a «qualidade da resposta» (sobre o que tem de elaborar relatórios semestrais (citado artigo 94.º, n.º 2, alíneas *b*) a *d*) e *g*) – tudo, no fundo, competências relacionadas com o cumprimento dos objetivos de produtividade que venham a ser definidos, e que não esgotando propriamente, decerto que ocupam um lugar de destaque entre as «competências de direção».

b) Em matéria de «competências de gestão processual», o Presidente do Tribunal deve cuidar de:

- (1) implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica (embora sem prejuízo das competências e atribuições que, nessa matéria, prossegue o Conselho Superior da Magistratura);
- (2) acompanhar e avaliar a atividade do tribunal, em particular a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando designadamente por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação (o que naturalmente poderá abranger as queixas de morosidade da Justiça, se elas forem apresentadas por essa via);
- (3) acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem;
- (4) promover, com a colaboração dos demais juízes, a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, sem prejuízo do disposto em legislação específica quanto à adoção de mecanismos de agilização processual pelo Presidente do Tribunal ou pelo juiz;
- (5) propor ao Conselho Superior da Magistratura a criação e extinção de outros graus de especialização nas unidades de processos, designadamente para as pequenas causas, que naturalmente só se justificará na medida em que tal promova a produtividade (e a «qualidade da resposta», supõe-se);
- (6) propor ao Conselho Superior da Magistratura a reafetação de juízes a outro tribunal ou juízo da mesma comarca, ou a afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços (de novo o que só se poderá compreender e aceitar quando esteja em causa assegurar a produtividade do Tribunal);
- (7) propor ao Conselho Superior da Magistratura o exercício de funções de juízes em mais do que um tribunal ou juízo da mesma comarca, quando as necessidades dos serviços e o volume processual existente o justifiquem (mais uma vez, uma preocupação

com a produtividade), e, finalmente;

(8) solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso aos quadros complementares de juízes (preceito citado, n.º 4).

c) Finalmente, em matéria de «competências administrativas», o Presidente do Tribunal:

(1) participa na conceção e execução das medidas de organização e modernização da comarca, e

(2) planeia, no âmbito da magistratura judicial, as necessidades de recursos humanos – de novo competências que estão ainda relacionadas com a criação das condições necessárias ao normal funcionamento dos serviços e, ao menos indiretamente, à produtividade dos serviços.

Não é difícil concluir, perante o quadro legal aludido, que aquilo que o legislador chama de «competências» do Presidente do Tribunal constitui, na verdade, um pesado «caderno de encargos» a que se encontra sujeito quem ocupe tais funções: na intenção da lei, o Presidente do Tribunal deve assumir-se como um *manager* que (talvez algo contraditoriamente, mas é precisamente esse o paradoxo a que conduz a «importação» dessa figura do setor privado para o setor público), sem perder de vista os constrangimentos a que se encontra sujeito em virtude do carácter público das suas funções (e das muitas regras próprias que regem a atividade administrativa que lhe cabe ainda desenvolver), assegure a liderança, desenvolva a motivação e implemente as inovações necessárias a garantir a consecução dos objetivos da «organização» que dirige (o Tribunal), no fundo reconduzíveis à (desejavelmente crescente) produtividade dos seus «componentes» individuais – os Juízes e os funcionários judiciais (cabendo ao Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca um papel essencialmente similar relativamente à Magistratura que integra, mas esta é questão em que aqui, naturalmente, não entraremos).

Sinais há, no entanto, que nos levam a duvidar que esteja já interiorizada, designadamente entre os máximos responsáveis pela gestão do Judiciário e os próprios Presidentes dos tribunais judiciais de 1.ª instância, as intenções essenciais da última «reforma judiciária» implementada no país.

Pensamos, por exemplo, e em primeiro lugar, no que, no tocante à posição institucional do Presidente do Tribunal de Comarca, ensina o caso que foi objeto do acórdão da Secção de Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça de 22/02/2017, tirado no âmbito do processo n.º 17/16.3YFLSB, referente a sanção disciplinar aplicada, designadamente – segundo se retira do aresto – por um Juiz se ter recusado a cumprimentar (ignorando o cumprimento que pelo mesmo lhe terá sido dirigido) o Presidente do Tribunal onde exercia funções.

O inspetor que investigou o caso, e o Conselho Superior da Magistratura na sua esteira, terá entendido que ocorreu uma «infracção ao dever de correcção na pessoa do Sr. Juiz Presidente da Comarca» em causa, que a matéria de facto dada por assente no âmbito do processo disciplinar conclui ter-se «senti[do] muito perturbado com este comportamento do Sr. Juiz arguido, designadamente por ter ocorrido num espaço público do tribunal, na presença de pelo menos uma outra pessoa, e por entender terem sido colocados em causa o respeito e a

consideração devidas ao cargo que desempenha por parte de um Juiz em exercício de funções na Comarca (...) por si presidida».

Embora não tenhamos tido acesso à argumentação jurídica completa que sustenta a decisão seja do inspetor instrutor do processo, seja do Conselho Superior da Magistratura, parece seguro concluir que todos terão entendido – ou «sentido» –, ainda que sem disso terem consciência nítida:

- (1) que a posição de Presidente do Tribunal configura, no sentido «burocrático» do termo, um «cargo» que alcandora o seu titular a uma posição essencialmente superior à dos Juizes do Tribunal que dirige;
- (2) que isso de algum modo exige um específico nível de «respeito e consideração», em benefício (da específica posição institucional) do Presidente do Tribunal, que se traduz numa espécie de direito deste a certo tratamento de deferência (mesmo em situações em que nenhuma matéria de serviço tenha de ser tratada e/ou decidida, como ocorria no caso aqui em referência) por parte dos Juizes sujeitos à sua «autoridade»;
- (3) que assim infringirão o seu dever de respeito (e cometerão infração disciplinar) se não tributarem tal deferência ao «seu» Presidente.

Esta conceção das relações entre o (Juiz) «Presidente do Tribunal» e os Juizes cuja atividade lhe cabe gerir (mas sobre os quais não tem de – nem deve, sequer – exercer qualquer «autoridade» que vá para além do necessário para assegurar o exercício daquela função) afigura-se marcadamente tributária (ainda) da «tradição napoleónica»⁵² da «burocracia» estatal que ainda campeia de alguma forma entre nós, condicionando a natureza das inter-relações entre diferentes membros – no caso – do Judiciário, e que a própria designação do *manager* do tribunal judicial de 1.ª instância como «Presidente do Tribunal» ajuda a manter, ao evocar conotações (pseudo)hierárquicas que, consciente ou inconscientemente, contribuem para a inflexibilidade de comportamentos e atitudes, e ameaça as possibilidades que uma gestão «*managerial*» abre ao futuro funcionamento do Judiciário.

De notar que aqui nos preocupa menos o caso concreto – com o qual não tivemos qualquer contacto que não o que decorre da leitura do aresto do Supremo Tribunal de Justiça já citado – e a sua solução – a propósito da qual, por isso, também não pretendemos aqui emitir qualquer opinião definitiva – do que o que ele revela da possível tendência para a conformação das relações entre o (Juiz) Presidente do Tribunal e os Juizes que ele está legalmente encarregado de motivar e engajar – nos moldes já aludidos – para a realização dos objetivos gestionários fixados para um dado Tribunal e uma dada unidade orgânica concretos: se bem vemos, qualquer tentação de estabelecimento de uma (tradicional) relação burocrática, no seio da qual impere uma qualquer ideia de supra/infraordenação entre o «Presidente do Tribunal» e os Juizes cuja atividade aquele tem de gerir, reproduz a mentalidade burocrática que a lógica «*managerial*» (legalmente prefigurada para a gestão dos tribunais de 1.ª instância) visa substituir.

⁵² Sobre ela, I. CORTE-REAL, cit., passim.

Um segundo exemplo que – admitimos – será mais revelador (e porventura, também mais problemático) do que aquele que acabamos de mencionar, é dado, a nosso ver, pelo procedimento para seleção de novos presidentes para os tribunais de 1.^a instância, atualmente em curso, e no âmbito do qual muitos dos candidatos manifestaram a sua disponibilidade para a sua nomeação para um qualquer de um conjunto mais ou menos vasto de tribunais por si escolhidos, o que revela, a nosso ver, que os move mais o interesse em ocupar um «cargo» de direção de um Tribunal, seja qual for o tribunal para que venham a ser eventualmente nomeados, do que uma efetiva vontade de implementar um qualquer projeto concreto de gestão de um específico tribunal. Dito de outro modo, fica a sensação que interesse mais ser «Presidente» do que «*manager*».

De novo, com isto não pretendemos formular qualquer juízo relativamente à decisão, aos interesses ou aos projetos pessoais e profissionais de qualquer Colega, mas apenas manifestar a nossa preocupação de que a posição de (Juiz) Presidente do Tribunal de Comarca possa vir a ser mais cobiçada pelas possíveis vantagens que o seu exercício poderá trazer, em termos institucionais, profissionais e pessoais, a quem a ocupe e/ou pela posição de eventual «autoridade» que lhe vá associada, do que por um efetivo empenho na concretização de um projeto de gestão coerente e profícuo, que é precisamente aquilo que se exige do Presidente do Tribunal, como vimos.

A (eventual) ausência, em muitos casos, da adoção da atitude e das práticas gestionárias que a plena implementação do modelo de gestão dos tribunais de 1.^a instância preconizado na Lei da Organização do Sistema Judiciário exige, acaba, na prática, por contribuir para a manutenção da mentalidade e prática burocráticas tradicionais, transformando, ou ameaçando transformar, o Presidente do Tribunal de Comarca numa (mais uma) mera instância burocrática (também pelas razões que a seguir se exporão), em muitos casos obviamente redundante e geradora de inflexibilidade e de atrasos na tomada de decisões, bem como de ineficiências suscetíveis de comprometer a consecução dos objetivos de performance fixados para o Tribunal. Deste ponto de vista, a figura do Presidente do Tribunal, enquanto responsável pela gestão para os objetivos e a qualidade de resposta judicial aos «clientes» dos «serviços judiciais», torna-se desnecessária e ao invés de representar um passo na ultrapassagem da tradição burocrática com que a atual Lei da Organização do Sistema Judiciário pretendeu quebrar e que visou substituir por um (duvidosamente) «saudável *managerialismo*», contribui para a manter, contra a intenção do legislador.

A situação torna-se ainda mais complexa quando se atenta no facto de que o legislador, apesar do que lhes exige, não confere propriamente aos Presidentes dos Tribunais de Comarca, seja os poderes (na sua plenitude), seja os meios (materiais, mas também humanos), para o cumprimento da ingente lista de competências que lhe cabe assegurar, sobretudo quando, tal como se verifica na prática, o Conselho Superior da Magistratura tem continuado largamente a gerir o Judiciário nos mesmos moldes em que o fazia anteriormente à entrada em vigor da falada Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, e, agora, da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, constringendo – expressão que se usa sem qualquer sentido crítico, sublinhe-se – os Presidentes dos Tribunais de Comarca a uma atuação «*managerial*» mais ou menos «discreta» (para não dizer secundária), sem o nível de autonomia de que idealmente se pode dizer que careceriam para cumprir integralmente as suas obrigações legais.

Assim, como já se aludiu anteriormente, uma das mais relevantes competências de «gestão processual» ainda à mão do Presidente do Tribunal de Comarca (a «reafetação de juízes» a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou a afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular) encontra-se rodeada de limites de tal modo apertados (hoje até mais do que na versão originária da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto) – desde logo porque ao Presidente do Tribunal, e porventura bem, apenas cabe propor a medida, mas também porque a sua aplicação, face às restrições a que está sujeita (compreensíveis face até à necessidade de salvaguardar a independência judicial e respeitar princípios essenciais para a garantia dessa independência, como são os do juiz natural e da inamovibilidade), só em circunstâncias apertadas poderá ser decidida – que legitimam a dúvida de saber se alguma vez uma tal reafetação (de recursos humanos e/ou processos) poderá ser concretizada efetivamente, fora de um quadro absolutamente excecional de circunstâncias.

Aos tribunais de 1.ª instância não foi, por outro lado, concedida qualquer autonomia administrativa e financeira que permita a implementação de medidas verdadeiramente inovadoras de gestão (algumas até aludidas expressamente na lei, como é o caso da realização de inquéritos de satisfação aos «clientes» dos «serviços judiciais»), especialmente sempre que elas impliquem a realização de despesas com serviços ou aquisição de meios, que, em geral, se encontra centralizada, e/ou é controlada, pelo Ministério da Justiça, em última linha responsável pelo orçamento do Judiciário, mas também de quem este depende para obter espaços para o funcionamento dos serviços (ou a sua reparação), dos funcionários que aí hão de exercer a sua atividade, ou dos equipamentos que estes devem utilizar para o cabal desempenho das suas funções, por exemplo.

De qualquer modo, mesmo quando existam meios para tanto, sendo a atividade dos Tribunais largamente dependente da observância de normas de natureza legal e regulamentar que delimitam em larga medida a atuação de Magistrados Judiciais e funcionários, acaba por ser relativamente limitado o espaço para a adoção de medidas de gestão de natureza não legislativa (em especial com vista à simplificação e agilização de procedimentos) que possam promover formas verdadeiramente alternativas de tramitação dos processos que pendem nos tribunais nacionais ou possam contribuir decisivamente para uma maior celeridade na sua apreciação e decisão.

Entre nós não seria, por isso, possível, por exemplo, ao menos nos seus precisos termos, um projeto como o desenvolvido pelo Juiz Jack Weinstein, do United States District Court for the Eastern District of New York, que, em 2003, se arrogou (com autorização de todos os magistrados implicados) competência sobre cerca de 500 processos de *habeas corpus* pendentes perante vários juízes do aludido tribunal – alguns dos quais significativamente atrasados – de que apreciou e decidiu 497 (sendo que os restantes 3 foram devolvidos aos juízes a quem tinham sido originalmente distribuídos, a pedido dos mesmos), assim lhes pondo termo⁵³. A concretização deste projeto implicou, no entanto, a contratação de um *Special Master* (a quem coube, na prática, a análise dos processos, a pesquisa da legislação e precedentes pertinente, bem como a preparação das decisões que recaíram sobre os

⁵³ O Memorando final que produziu sobre o trabalho realizado encontra-se disponível em: https://web.archive.org/web/20080807174033/http://www.nyed.uscourts.gov/Final_Report.pdf

diferentes casos), assim como a constituição de uma equipa que se dedicou à tramitação dos processos em causa depois de receber a formação necessária para o efeito.

O exercício das competências do Presidente do Tribunal de Comarca é ainda dificultado pela prática impossibilidade de reunir e tratar a quantidade de informação necessária para o efetivo e adequado planeamento, acompanhamento e avaliação do desempenho do Tribunal (que o sistema informático em uso nos tribunais só em medida limitada fornece), bem como pelo grau de planeamento e barganha (com os demais intervenientes no trabalho dos Tribunais) necessários para o mesmo efeito, já para não falar da falta de domínio, pelo menos ao nível necessário para a execução adequada das suas tarefas, de muitas das técnicas de gestão que, mau grado a formação que se procura fornecer aos Juízes que devam assegurar as funções de presidentes dos tribunais judiciais de 1.ª instância, naturalmente persiste.

Também por aqui se torna pouco razoável esperar, do Presidente do Tribunal de Comarca, uma efetiva liderança e capacidade de motivação dos seus «colaboradores» com a consistência, a intensidade e a eficácia que a lei parece exigir (ou pelo menos desejar).

Se são vastas as tarefas «*manageriais*» que recaem sobre os Presidentes dos Tribunais de Comarca, pois, são também inúmeras as limitações que, na prática, se levantam à sua integral e efetiva concretização; e se essas limitações (ou pelo menos algumas delas) poderão vir a ser ultrapassadas com o tempo e a habitual boa vontade de todos os envolvidos, outras há que só com um outro, e mais adequado enquadramento legal (que crie verdadeiras condições de autonomia dos tribunais de 1.ª instância, designadamente por intermédio do Conselho Superior da Magistratura, para a efetiva gestão «*managerial*» pressuposta pela lei) poderão ser solucionadas. Não se vê, no entanto, vontade, nem do lado do legislador, nem do lado do Judiciário, para que tal possa suceder.

VI. Considerações conclusivas. Anexo: Comparação do teor do artigo 88.º da Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, com as diferentes versões do artigo 94.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto

As considerações antecedentes não esgotam, seguramente, o rol de problemas e de limitações que se colocam à atuação dos Juízes que exercem atualmente, ou virão a exercer no futuro, as funções de Presidentes dos Tribunais de Comarca existentes no país, e podem, em casos particulares, soar até como injustas relativamente aos esforços que eles já vêm desenvolvendo para poderem cumprir, o mais adequadamente possível, as suas funções. Não tivemos, com a formulação dos nossos «reparos» anteriores, como é evidente, qualquer intenção de criticar quem quer que fosse, mas apenas salientar a necessidade de realizar, conseqüente e consistentemente, a «mudança cultural» e «gestionária» exigida pelas alterações ao modelo de gestão dos tribunais a que o legislador nos sujeitou com a «reforma judiciária» de 2013/2014.

Os aspetos em que procuramos concentrar aqui a nossa atenção são, por isso, aqueles que – considerando os propalados objetivos da aludida reforma e o modelo de gestão que foi (supostamente) consagrado na Lei da Organização do Sistema Judiciário vigente – se afiguram constituir (ao nível de abstração e de generalização imposto também pelas limitações de

espaço disponível para o presente «trabalho») o núcleo fundamental relacionado com a mudança «gestionária» pretendida pelo legislador responsável pelas reformas que pelo menos desde 2017 têm atingido sucessivamente o Judiciário português.

O âmbito das mudanças requeridas pelas reformas em apreço – não só nas estruturas organizativas, nos métodos de trabalho, nos objetivos a perseguir, mas também, e sobretudo, de mentalidade e de atitude relativamente à adoção de mecanismos que permitam uma «nova gestão pública» do Judiciário (e a concretização, na prática, desse paradigma de gestão) – é ingente, e exigirá tempo para que o novo «paradigma» legalmente consagrado seja devidamente compreendido e interiorizado por todos os «*stakeholders*»⁵⁴, condição essencial para a mudança de «cultura *managerial*» pressuposta pela opção «gestionário» feita pelo nosso legislador.

Da atitude de maior ou menor abertura dos «operadores judiciários», em especial Juízes, oficiais de justiça e Magistrados do Ministério Público, mas especialmente das qualidades «*manageriais*» de quem ocupe a posição de Presidente do Tribunal de Comarca (a quem caberá contribuir, de forma ativa, para assegurar o concurso daqueles «operadores» para a realização da reforma «gestionária» legalmente pretendida), dependerá, largamente, o sucesso das alterações pretendidas pelo legislador. Se isso permitirá os ganhos – de produtividade, de eficiência e eficácia, e de qualidade – que o legislador anteviu, é algo sobre que ainda não é possível uma conclusão definitiva (sendo que, de qualquer modo, aqui também não é o lugar próprio para a formular).

⁵⁴ Jargão «*managerial*» que significa, simplesmente, todos os envolvidos/interessados nos esforços de reforma.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Capítulo II

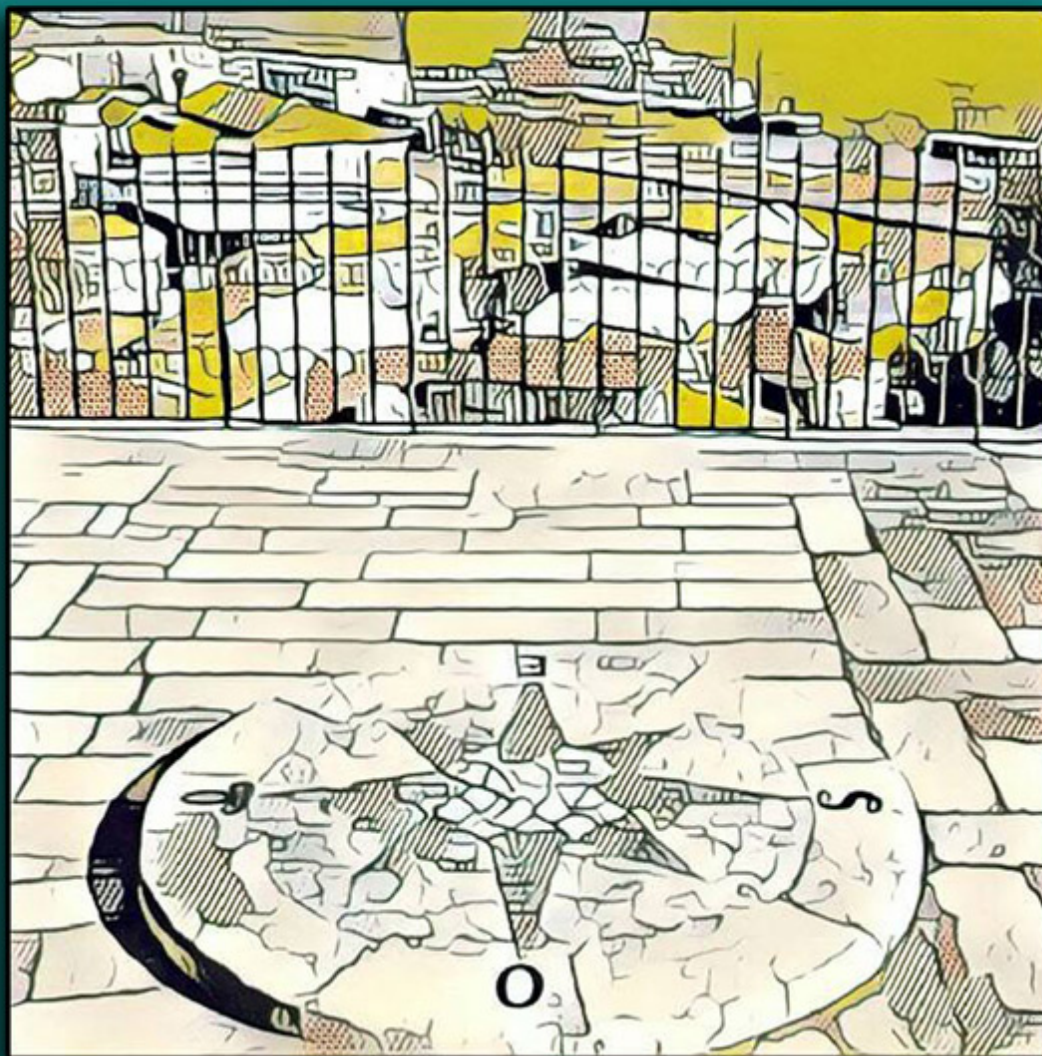
O Juiz Presidente e o papel do Conselho Superior da Magistratura



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

1. Âmbito e limites dos poderes do Conselho Superior de Magistratura na liderança do modelo de gestão dos tribunais portugueses

Narciso Magalhães Rodrigues



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

1. ÂMBITO E LIMITES DOS PODERES DO CONSELHO SUPERIOR DE MAGISTRATURA NA LIDERANÇA DO MODELO DE GESTÃO DOS TRIBUNAIS PORTUGUESES

Narciso Magalhães Rodrigues*

- I. Introdução
- II. Liderança e poderes do Conselho Superior da Magistratura no modelo de gestão dos tribunais portugueses
- III. Limites dos poderes de gestão do Conselho Superior da Magistratura
- IV. Conclusão

I. Introdução

Os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo – artigo 202.º da Constituição da República Portuguesa.

Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei – artigo 203.º da Constituição da República Portuguesa.

Conforme refere Gomes Canotilho¹, devem considerar-se como tribunais os órgãos constitucionais aos quais é especialmente confiada a função jurisdicional exercida por juízes, a chamada “reserva de juízes”.

Mediante o exercício da função jurisdicional a Constituição da República Portuguesa – no seu artigo 20.º sob a epígrafe «Acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva» – visa garantir a todos os cidadãos o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos (n.º 1), assim como o direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo (n.º 4).²

Assim, e nos termos constitucionalmente postulados, a prestação de um serviço de justiça de qualidade tem por primeira exigência, a garantia de uma decisão **justa e em prazo razoável** tomada por juízes de forma livre e independente, sem sujeição a ordens, instruções ou condicionamentos de qualquer espécie.

Haverá, todavia, que ter em consideração que o acesso ao direito e tutela jurisdicional constitucionalmente garantido num Estado de Direito democrático como o nosso exige uma grande quantidade de recursos, quer humanos quer materiais, para se tornar efetiva,

* Juiz Desembargador, Tribunal da Relação do Porto.

¹ Direito Constitucional pg. 767, 5ª Ed. Editora Almedina.

² A jurisprudência do Tribunal Constitucional tem entendido que o direito de acesso aos tribunais implica a garantia de uma proteção jurisdicional eficaz ou de uma tutela judicial efetiva, cujo âmbito normativo abrange, nomeadamente: (a) o direito de ação, no sentido do direito subjetivo de levar determinada pretensão ao conhecimento de um órgão jurisdicional; (b) o direito ao processo, traduzido na abertura de um processo após a apresentação daquela pretensão, com o consequente dever de o órgão jurisdicional sobre ela se pronunciar mediante decisão fundamentada; (c) o direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas, no sentido de a decisão haver de ser proferida dentro dos prazos preestabelecidos, ou, no caso de estes não estarem fixados na lei, dentro de um lapso temporal proporcional e adequado à complexidade da causa; (d) o direito a um processo justo baseado nos princípios da prioridade e da sumariedade. – Acórdão do Tribunal Constitucional Nº 268/2020 de 14 de maio, processo n.º 272/18.

porquanto depende da atuação concertada de um complexo conjunto de pessoas e instituições, pelo que não dispensa, antes exige, uma adequada e eficaz organização e gestão em ordem a dotar os tribunais de condições que lhes permitam dar resposta à crescente pressão, derivada essencialmente do aumento exponencial da carga processual, que nas últimas décadas vem incidindo sobre o sistema judiciário.

Ou seja, os tribunais, como todas as organizações, carecem de uma gestão transparente e eficaz por forma a poderem desempenhar com qualidade a sua função.

Em face dos princípios constitucionais fundamentais vindos de expor, diremos que a justiça, sob pena de não poder ser considerada enquanto tal, terá de ser simultaneamente independente, no sentido de exercida por juízes inteiramente livres e independentes³, justa, no sentido de obtida em procedimento material e processualmente equitativo, e eficiente, no sentido de obtida em prazo razoável.

Por outro lado, e em ordem a satisfazer o direito fundamental de pacificação e conformação social a que se destina, não poderá prescindir da adesão e confiança da generalidade dos cidadãos a cuja aplicação se destina seja voluntaria ou coercivamente.

Se a enunciada fórmula para a realização de uma justiça de qualidade parece simples, já a sua conformação prática se revela bastante complexa, tendo em conta não só a aludida necessidade de alocação de grande quantidade de recursos e concertação de vontades de pessoas e instituições com interesses nem sempre concordantes, mas sobretudo as fricções e conflitos que a gestão judicial, entendida num sentido amplo⁴, é suscetível de desencadear entre os indicados valores da independência judicial e da eficiência do sistema de justiça que a Constituição da República protege simultaneamente.

Ora, atendendo a que nem sempre se revelam claras, mas frequentemente difusas, as fronteiras entre gestão judicial e exercício de poder jurisdicional, será de afastar logo à partida a adoção de modelos e práticas de gestão meramente economicistas ou utilitaristas, antes se exigirá a adoção de um modelo e práticas que, sendo funcionais, não invadam, nem permitam a invasão, das fronteiras da independência judicial.

Do mesmo modo e por idênticas razões, a liderança do modelo de gestão a adotar não deverá recair sobre pessoas ou instituições da área da gestão profissional, afigurando-se-nos o Conselho Superior da Magistratura⁵, enquanto órgão de governo dos Juizes e,

³ Os magistrados judiciais julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores – artigo 4º nº1 do Estatuto dos Magistrados Judiciais – Lei n.º 21/85, de 30 de julho na redação em vigor dada pela Lei n.º 2/2020, de 31/03.

⁴ Pretende-se assim “abranjer tudo o que tenha a ver com a governação, organização e gestão do sistema judicial nas suas diferentes dimensões». A expressão “*gestão dos tribunais*” traduz um dos diversos conceitos operativos contidos no conceito mais amplo de *gestão judicial*, a par dos conceitos de “*organização judiciária*”, “*administração judiciária*” ou “*administração dos tribunais*”, “*gestão processual*” e “*decisão*” – José Igreja de Matos e outros, *Manual de Gestão Judicial*, Almedina, 2015”.

⁵ O Conselho Superior da Magistratura (CSM) – artigo 218º da CRP – é o órgão do Estado a quem estão constitucionalmente atribuídas as competências de nomeação, colocação, transferência e promoção dos Juizes dos

simultaneamente, da sua salvaguarda institucional e independência⁶, como a entidade que mais garantias oferece de otimização de tais valores, ou seja, da eficiência do sistema com salvaguardada independência judicial.

O desafio que se coloca num modelo de gestão que deverá ser liderado pelo Conselho Superior da Magistratura consiste, pois, em adotar e aperfeiçoar medidas gestionárias que contribuam para a melhoria da eficiência, da qualidade e da confiança dos cidadãos no serviço de justiça, sem interferência na esfera jurisdicional⁷.

Para tanto importará preceder a uma análise, necessariamente breve, do modelo, pretérito e atual⁸, de gestão dos tribunais portugueses, para, posteriormente, proceder a uma análise crítica de algumas medidas implementadas pela nova organização judiciária, assim como sugerir a implementação de outras, tendo em vista convidar à reflexão e dar contributo, necessariamente modesto, para uma desejável melhoria da qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos.

II. Liderança e poderes do Conselho Superior da Magistratura no modelo de gestão dos tribunais portugueses

Numa análise do modelo de gestão dos tribunais portugueses importará distinguir três momentos fundamentais:

- A gestão antes da Lei n.º 52/2008, o período experimental de vigência desta lei e
- A gestão após a publicação da Lei n.º 62/2013.

No que concerne à atividade gestionária existente previamente à Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, a atividade nos tribunais portugueses cingia-se à gestão processual entregue ao juiz titular do processo, que exercia esta competência nos limites das leis adjetivas aplicáveis, mas desconsiderando quase em absoluto a organização onde o processo se inseria.

Tribunais Judiciais e o exercício da ação disciplinar, sendo, simultaneamente, um órgão de salvaguarda institucional dos Juizes e da sua independência.

Conforme dispõe o artigo 4º n.º3 do EMJ, “A independência dos magistrados judiciais é assegurada pela sua irresponsabilidade e inamovibilidade, para além de outras garantias consagradas no presente Estatuto, e ainda pela existência do Conselho Superior da Magistratura.

⁶ Conforme refere Azevedo Mendes – A posição estratégica do CSM em relação aos tribunais e ao sistema de justiça – revista Julgar nº 10, 2010, – “o modelo de administração judiciária do nosso país sedimentou há alguns anos, muito em função da cultura constitucional de independência e separação de poderes ganha para os tribunais, a noção que o poder judicial não é eficientemente governado se a sua administração e gestão não for significativamente transferida para os próprios juizes e para o seu órgão de governo, o CSM.”

⁷ Conforme refere Mário Morgado – O Juiz Presidente e a Gestão Processual – CEJ 28/11/2014 – “Em matéria de justiça, todas as sociedades modernas se confrontam com um desafio da maior importância: harmonizar um núcleo inderrogável de princípios garantísticos da independência dos tribunais – cuja razão de ser reside na necessidade de garantir a imparcialidade da justiça e o direito dos cidadãos a um processo equitativo – com os direitos de acesso ao direito, à tutela jurisdicional efetiva e a um processo judicial sem demoras injustificadas, direitos nos quais radicam as exigências de funcionalidade e prestação de contas do judiciário.

⁸ Citando Heródoto, “Importa pensar o passado para compreender o presente e idealizar o futuro.

Na sugestiva expressão anglo-saxónica, os tribunais orientavam-se pelo “*case management*”, sendo o conceito de “*court management*” praticamente desconhecido na nossa organização judiciária.

A gestão dos tribunais era assegurada centralmente pelo Ministério da Justiça, a quem competia a gestão do orçamento, dos funcionários de justiça, dos edifícios e demais equipamentos e pelos Conselhos Superiores, cuja atividade estava centrada na gestão dos recursos humanos.

No caso do Conselho Superior da Magistratura, tal atividade, para além da nomeação, avaliação, transferência, promoção e disciplina dos juizes, consistia basicamente na colocação anual do contingente de juizes auxiliares, em função das necessidades previsíveis para o respetivo ano, na gestão dos quadros complementares, na afetação temporária de juizes a tribunais ou juizes diversos daquele onde estavam colocados, em regime de acumulação de serviço ou substituição, com autorização dos próprios e na alteração da distribuição de processos nos juizes com mais de uma secção, a fim de assegurar a igualação e operacionalidade dos serviços.

Em suma, e fazendo uso das palavras de Artur Dionísio Oliveira⁹, “tudo parecia reconduzir-se à gestão dos recursos humanos e à disciplina”.

Este panorama viria a sofrer alterações significativas com a publicação da Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, relativamente a três comarcas piloto e, mais tarde, com a publicação da Lei n.º 63/2013, de 26 de agosto, relativamente a todo o território nacional.

A Lei n.º 52/2008 iniciou formalmente o processo de rutura com o anterior sistema de organização judiciária e que viria a culminar no atual modelo de gestão e organização judiciária.

A necessidade da reforma de 2008 era consensual quanto ao seu escopo e necessidade, pois os poderes judicial e político convergiam, no sentido de que algo tinha de ser feito, sobretudo tendo em vista um aumento da produtividade, eficácia e diminuição dos tempos de resposta dos tribunais.

O certo é que era necessário fazer algo mais do que uma reforma meramente conjuntural ou de acriticamente reforçar os meios e dotar os tribunais de um juiz presidente que não se reconduzisse a uma figura meramente simbólica, como sucedia no âmbito da Lei n.º 3/99, de 13 de janeiro, em que o lugar de juiz presidente era ocupado através de um sistema de rotatividade e as funções de gestão processual (“*court management*”) se mostravam na prática totalmente arreadas da órbita das suas competências.

O, então, novo regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais restringiu-se a três comarcas piloto (Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa Noroeste),

⁹ Lisboa, CEJ, 2 de maio de 2017.

tendo posteriormente em vista o progressivo alargamento ao resto do país (estavam previstas 39 comarcas), o que, todavia, não chegou a suceder.

A reforma de 2008 foi inovatória desde logo quanto ao paradigma procedimental e que se resume a duas palavras: experimentação e avaliação.

Na Lei n.º 52/2008 a criação da figura do presidente de comarca passou a assumir um papel fulcral no novo protótipo gestor, estabelecendo-se em tal diploma a existência de um presidente coadjuvado por um administrador judiciário (cfr. artigos 85.º e 94.º), tendo um vasto leque de competências de representação e direção, de gestão processual, administrativas e funcionais (cfr. artigo 88.º).

Por outro lado, a par desta figura de juiz presidente, recrudesceram os poderes gestórios do próprio Conselho Superior da Magistratura, deste logo a escolha do presidente de comarca, podendo cessar as suas funções em qualquer altura mediante deliberação fundamentada (cfr. artigo 86.º) e a nova figura da reafetação de juizes (artigo 88.º, n.º 4, al. f)) no âmbito da comarca “tendo em vista uma distribuição racional e eficiente do serviço”.

Tal significou que, quer pela via da nomeação, da delegação de poderes e competências, e apreciação dos recursos dos atos, o Conselho Superior da Magistratura passou a formar uma hierarquia de controlo na atividade de organização dos tribunais, o que como vimos, constitui uma inovação na organização judiciária, pois anteriormente apenas detinha poder de gestão dos tribunais de forma indireta e informal através dos seus inspetores e dos vogais juizes de direito.

Tal controlo passou, então, a ser direto e formalizado e passa a reger-se por estratégias de âmbito geral que exigem concertação, pois passam a existir objetivos e ações de monitorização (cfr. artigos 88.º, n.º 4, al. a) e n.º 6, al. a) e 88.º, n.º 2, al. g) e n.º 4, al. c)).

Com a entrada em vigor, em 1 de Setembro de 2014, da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (Lei de Organização do Sistema de Justiça que nos dias de hoje vai já na sua 11.ª versão dada pela Lei n.º 107/2019, de 09 de setembro), acompanhada da atinente regulamentação efetuada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, precedida pela entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil (Aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de agosto), e com o Plano de Ação para a Justiça na Sociedade de Informação, concretizou-se e implementou-se o processo de reforma da organização judiciária portuguesa iniciado formalmente com a publicação da Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais).

Tal processo reformista assentou em três pilares fundamentais:

- Alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passou a coincidir, em regra, com as centralidades sociais (criação de 23 comarcas);
- Instalação de jurisdições especializadas a nível nacional (reforço da especialização);
- Implementação de um novo modelo de gestão dos tribunais.

No que concerne ao novo modelo de gestão, elegeram-se como vetores fundamentais, embora dogmaticamente com diferentes enquadramentos e pontos de interseção, a gestão por objetivos processuais e a gestão de proximidade, tendo em vista introduzir uma maior agilização na distribuição e tramitação processual, o acompanhamento da realidade do dia-a-dia dos tribunais, uma facilitação na afetação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, que lhes permitia, designadamente, a adoção de práticas gestionárias atempadas e eficientes.

A regulamentação do modelo de fixação de objetivos e monitorização dada pelos artigos 90.º e 91.º da Lei de Organização do Sistema de Justiça (LOSJ) constitui uma ferramenta de gestão de enorme utilidade e valia, sobretudo pelo conhecimento atempado da realidade global de cada Comarca, quer quanto ao desempenho de cada tribunal ou juízo em termos do número de processos entrados, findos, tempo da sua duração e outras contingências processuais relevantes, quer quanto a de recursos humanos e outros meios necessários ao bom funcionamento dos tribunais.

É sabido que não pode existir boa gestão sem informação suficiente, fidedigna e atempada, ou seja, boa informação em ordem a fundamentar o processo de decisão.

Ora, com a fixação de objetivos anuais, a recolha de dados resultante da monitorização da atividade dos tribunais, atualmente quadrimestral, e a informação prestada pelo Presidente do tribunal de comarca em resultado do acompanhamento do movimento processual do tribunal – artigo 94.º, n.º 4, al. c) – o Conselho Superior da Magistratura passou a dispor de uma visão global do sistema que lhe permite identificar rapidamente os problemas ou entropias do sistema e lançar atempadamente mão de soluções efetivas, assim como lhe permite, além do mais, uma melhor gestão dos sempre escassos recursos humanos disponíveis, seja pela colocação de juízes efetivos, auxiliares, do quadro complementar ou por via de reafetação ou acumulação de funções, assim como permitiu uma melhor articulação com o Ministério da Justiça na colocação de funcionários judiciais, tendo em vista a necessária conjugação efetiva do trabalho dos juízes com as secretarias judiciais.

No que concerne à gestão de proximidade, o novo sistema de organização judiciária veio reforçar os poderes do Presidente do tribunal de comarca, atribuindo-lhe os poderes de gestão previstos pelo artigo 94.º, n.º 4 da LOSJ, nomeadamente:

- De implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica;
- Acompanhar e avaliar a atividade do tribunal, em particular a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos;
- Acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem;
- Promover, com a colaboração dos demais juízes, a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;

- Propor ao Conselho Superior da Magistratura a criação e extinção de outros graus de especialização nas unidades de processos;
- Propor ao Conselho Superior da Magistratura a reafetação de juízes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou a afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços (al. f);
- Propor ao Conselho Superior da Magistratura o exercício de funções de juízes em mais do que um tribunal ou juízo da mesma comarca, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente (al. g);
- Solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso aos quadros complementares de juízes.

Não constituindo objeto do presente trabalho proceder a uma análise mais aprofundada dos enunciados poderes de gestão, sempre se dirá que deles resulta o reforço do papel fulcral do Presidente do tribunal de comarca no novo modelo gestor, reforçando a ideia, acima expressa e pelas razões então invocadas, da conveniência ou mesmo exigência de tal cargo ser ocupado por um magistrado judicial.

Por outro lado e na perspetiva da liderança do novo modelo de gestão, resulta do enunciado quadro legal o reforço dos poderes do Conselho Superior da Magistratura, atendendo a que os poderes de gestão em matérias mais suscetíveis de fricção com a esfera jurisdicional, mais precisamente os previstos pelas als. f) e g), constituem reserva de decisão do CSM que os pode exercer por sua livre iniciativa, ouvido o presidente da comarca, limitando-se os poderes deste em tais matérias à apresentação de propostas, sendo ainda certo que o novo regime manteve o presidente do tribunal de comarca na dependência funcional do CSM – artigo 92.º, n.ºs 2 e 4, da LOSJ.¹⁰

Da análise, necessariamente breve, do pretérito e atual modelo de gestão dos tribunais resulta que o atual regime de organização do sistema judiciário implementado pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, disponibiliza instrumentos, ferramentas, competências e poderes necessários para uma gestão transparente e eficaz dos tribunais portugueses, assim como as condições suficientes para que o Conselho Superior da Magistratura, sobretudo a partir do dia 1 de janeiro de 2008 (data da entrada em vigor da Lei n.º 36/2007 de 14 de agosto) em que foi dotado de autonomia administrativa e financeira, assuma a efetiva liderança da gestão do judiciário, entendida num sentido amplo acima mencionado.

O exercício destas competências e liderança por parte do Conselho Superior da Magistratura ao longo dos cerca de sete anos decorridos desde a entrada em vigor da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, afigura-se-nos inegável na realidade dos tribunais e prática judiciária conforme se

¹⁰ – O presidente do tribunal é nomeado, por escolha, pelo Conselho Superior da Magistratura, em comissão de serviço, pelo período de três anos (...) – artigo 92.º n.º2 da LOSJ.

– A comissão de serviço pode não dar lugar à abertura de vaga e pode ser cessada a qualquer momento, mediante deliberação fundamentada do Conselho Superior da Magistratura – artigo 92.º n.º 3 da LOSJ.

poderá comprovar, a título necessariamente exemplificativo pelo amplo recurso às novas medidas de gestão implementadas, conforme poderá ser comprovado,

- pelas várias medidas propostas ao Ministério da Justiça tendentes à eficiência e aperfeiçoamento do sistema de justiça;
- pelas numerosas deliberações direcionadas para a simplificação e agilização processual, no acompanhamento e monitorização permanente da atividade de cada tribunal tendo em vista não só uma melhor, por mais informada e fundamentada, gestão dos recursos humanos, nomeadamente na colocação dos juizes do quadro complementar, mas também uma atuação preventiva, e não meramente reativa, na resolução de problemas e entropias do sistema, nomeadamente na regularização de demoras excessivas na prolação de decisões e tramitação dos processos;
- pelas frequentes medidas de alteração de distribuição de processos, tendo em vista assegurar a operacionalidade dos serviços e obstar a cargas processuais excessivas;
- pelo estabelecimento de prioridades no processamento de causas que se encontrem pendentes por tempo considerado excessivo;
- pela fixação de objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais, ponderando os recursos disponíveis;
- pelo recurso a medidas de reafetação de juizes e de processos tendo em vista responder a prementes necessidades pontuais de serviço;
- pela intensificação do recurso a medidas de alteração ou suspensão da distribuição como forma de combater as entropias geradas pela pendência de megaprocessos;
- pela regulamentação, tendo em vista a sua simplificação e agilização, de matérias referentes à desmaterialização processual e tramitação eletrónica dos processos, assim como o recurso a muitas medidas gestionárias que não importará, e seria mesmo inviável, dar conhecimento exaustivo nesta sede.

Aquilo que importará reter é que se nos afigura incontroverso que o Conselho Superior da Magistratura não tem enjeitado, antes assumido, as suas responsabilidades na liderança do novo modelo de gestão dos tribunais portugueses, isto sem olvidar nem descurar as tradicionais competências ao nível da gestão e disciplina dos recursos humanos e da salvaguarda institucional dos juizes e da sua independência, conforme os dados estatísticos relativos ao desempenho dos tribunais o indicam claramente.

Pese embora tais dados estatísticos se encontrem disponíveis para consulta na página web do Ministério da Justiça¹¹, afigura-se-nos de toda a pertinência, pela forma enfática como tais dados são superiormente interpretados e contextualizados, aqui reproduzir as palavras a propósito proferidas pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça no discurso de abertura do ano judicial – Lisboa 2019:

“Nos aspetos quantitativos, 2018 foi também um bom ano, traduzindo a continuação de uma linha de melhoria que vem, pelo menos, desde 2014.

Os elementos estatísticos são, ninguém o pode negar, muito importantes.

É a partir destes que se faz a macro análise da capacidade de resposta do sistema.

¹¹ https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Destaques/20191213_Os_numeros_da_justica_2018

A justiça só é justa se for capaz de responder em prazo razoável.

Em 2018, prosseguiu a trajetória de descongestionamento dos tribunais judiciais.

Em todas as áreas jurisdicionais as taxas de resolução continuam positivas, quer dizer que findaram mais processos do que os entrados.

Isto não significa que o número de entradas não seja expressivo. Pelo contrário, continuaram a entrar mais de 400.000 processos por ano.

Repito este número: - Entraram nos tribunais judiciais portugueses mais de 400.000 processos em 2018. Mais precisamente 437.554 processos. Por outro lado, findaram mais de 500.000 processos.

Repito também este número para se ter a noção da dimensão da máquina judiciária e da capacidade de resposta deste setor da justiça portuguesa: - em 2018 terminaram precisamente 563.929 processos.

Os indicadores quantitativos mantêm indubitavelmente uma curva favorável.

Mais importante que este dado, é a análise que se reporta aos tempos médios de decisão e que, aproveito para referir, se encontra em Portal informativo de acesso público.

Embora não existam ainda dados consolidados do ano passado, a linha de tendência é também aqui muito favorável, verificando-se uma redução sustentada do tempo médio de duração dos processos em todas as jurisdições e em todas as instâncias judiciais.

Nos tribunais superiores, os prazos de decisão médios continuam abaixo dos seis meses, o que se afigura um valor absoluto muito razoável.

Ao nível da 1.ª instância, os dados disponíveis permitem também tempos médios de decisão absolutamente razoáveis em diversas áreas:

- 5 meses em matéria de contraordenações;*
- 8 meses em ações declarativas laborais;*
- 11 meses nas ações tutelares.*

Na matéria cível, área muito sensível da chamada justiça económica, há ainda muito caminho a percorrer, sobretudo nas jurisdições especializadas de 2.º grau, mas os últimos dados quanto a tempos médios situam-se agora nos 17 meses, já bem abaixo dos dois anos em que se encontravam há bem pouco tempo”.

É certo que a indicada melhoria do desempenho dos Tribunais portugueses se deve em primeiro lugar a todos aqueles, juízes, magistrados do Ministério Público e funcionários judiciais, que neles trabalham diariamente, sendo igualmente certo que o mérito da boa gestão se deverá numa primeira linha aos presidentes de comarca, administradores judiciais e coordenadores do Ministério Público.

De todo o modo e sem prejuízo do exposto, na medida em que se está perante contribuições que se complementam e sem as quais não seria, seguramente, possível a obtenção de tais resultados, estamos convictos que a liderança gestonária que tem sido levada a cabo pelo Conselho Superior da Magistratura tem contribuído, de forma decisiva, para a melhoria da produtividade, eficiência e capacidade de resposta que os tribunais Portugueses têm vindo consistentemente a revelar, sobretudo desde 2014, isto sem prejuízo dos erros porventura cometidos e do muito que, seguramente, haverá a melhorar assim como dos novos caminhos que importará percorrer.

III. Limites dos poderes de gestão do Conselho Superior da Magistratura

Conforme dá nota o Juiz-presidente da Comarca de Braga, Artur Dionísio de Oliveira¹², não falta quem veja neste novo modelo com amplos poderes de gestão atribuídos aos Presidentes de Comarca e sobretudo ao Conselho Superior da Magistratura, “uma invasão da dimensão jurisdicional pela dimensão organizacional, potenciadora de conflitos entre a independência judicial (e outros princípios estruturantes do nosso sistema judicial que lhe estão associados, como o da inamovibilidade dos juízes e do juiz natural) e os valores prosseguidos pelo novo modelo gestor, mormente a eficiência e a produtividade”, e mesmo quem defenda que a melhoria da eficiência e produtividade dos tribunais tem sido, por vezes, lograda com compressão ou mesmo violação da esfera do poder jurisdicional.

A questão assim suscitada revela especial acuidade e pertinência porquanto, repete-se, a independência dos juízes não é um privilégio destes, mas uma garantia dada aos cidadãos sobre a imparcialidade e a isenção dos tribunais, pelo que qualquer intromissão, fora dos casos positivados na lei e na constituição, na esfera jurisdicional deverá ser rejeitada, pelo que exige que sobre ela nos debrucemos, pese embora de forma necessariamente breve e limitada aos casos chamados “de fronteira”, na medida em que esta sede não permite o aprofundamento que a complexidade do tema exigiria.

De entre as competências gestórias atribuídas ao Conselho Superior da Magistratura pela LOSJ, os poderes de reafetação de juízes e de processos previstos pela citada al. f) do n.º 2 do artigo 94.º são seguramente os que encerram maior potencial de conflitos com os indicados princípios constitucionais da inamovibilidade dos juízes e do juiz natural.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, décima sexta alteração ao Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de julho, o legislador passou a prever expressamente tais poderes de gestão no artigo 45.º-A, sob a epígrafe «Reafetação de juízes, afetação de processos e acumulação de funções»:

“1 – O Conselho Superior da Magistratura, sob proposta ou ouvido o presidente da comarca, e mediante concordância dos juízes, pode determinar:

- a) A reafetação de juízes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca;
- b) A afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços.

2 – O Conselho Superior da Magistratura, sob proposta ou ouvido o presidente de comarca, e mediante concordância do juiz, pode determinar o exercício de funções de magistrados judiciais em mais do que um juízo ou tribunal da mesma comarca, respeitado o princípio da especialização, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente.

3 – As medidas referidas nos números anteriores não podem implicar prejuízo sério para a vida pessoal ou familiar do juiz, têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais

¹² Ob. loc. cit.

regulamentados pelo Conselho Superior da Magistratura, respeitando os princípios de proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição”.

Tais medidas previstas pelos citados artigos 94.º, n.º 4, f), da LOSJ e 45.º-A do EMJ, têm características específicas e pontos de interseção que aconselham a definição prévia do que subjaz a cada uma.

Assim:

- A reafetação de juízes a tribunal ou juízo diverso da mesma comarca consiste no exercício de funções em tribunal ou juízo diverso da mesma comarca, com a interrupção das funções exercidas no tribunal ou juízo em que o juiz foi colocado ou para a qual foi destacado no movimento judicial;
- A afetação de processos a juiz diverso do seu titular inicial consiste na atribuição de processos, para tramitação e despacho, que não decorra da distribuição inicial do processo na unidade orgânica ou de distribuição subsequente determinada por despacho judicial proferido nos autos, quer a mesma se reporte a juízes efetivos ou auxiliares;
- O exercício de funções em mais de um tribunal ou juízo consiste na afetação do juiz a tribunal ou juízo no qual não foi colocado ou para a qual não foi destacado no movimento judicial, com a manutenção do exercício de funções no tribunal ou juízo onde foi colocado ou para a qual foi destacado no movimento.

A grande utilidade, em termos de eficiência do sistema, de tais medidas de reafetação é manifesta, porquanto que sendo certo que o CSM deve procurar suprir todas as necessidades do serviço diagnosticadas na organização de cada movimento judicial, num quadro de permanente escassez de recursos humanos, nem sempre é possível dar resposta através do recurso a outras medidas de gestão de recursos humanos, como seja a colocação de juízes auxiliares ou do quadro complementar, a imprevistas necessidades prementes de serviço que surgem com frequência ao longo do ano judicial, como nos casos de longas ausências de juízes, de alterações de cargas processuais, de atrasos processuais excessivos etc..

Considerado, todavia, o indicado potencial de conflitos ou colisão com princípios estruturantes do sistema judicial, o legislador impôs ao Conselho Superior de Magistratura a obrigatoriedade de regulamentar os critérios gerais para a sua aplicação prática, respeitando os princípios de proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição.

Em cumprimento de tal imposição legal, o CSM procedeu, na sessão Plenária de 15.07.2014, à respetiva regulamentação, tendo então estabelecido, como princípio geral, que a aplicação de tais medidas dependia do consentimento do juiz visado, o qual apenas poderia ser dispensado se a carga processual global atribuída fosse igual ou inferior a 120% da média da jurisdição, ou de jurisdição equivalente na antiga estrutura judiciária, considerados os três últimos anos de resultados estatísticos consolidados ou, quando fixado pelo CSM, do VRP da jurisdição.

Tal regulamento veio a ser alterado pelo Conselho Superior de Magistratura na sessão plenária 24 de abril de 2018, tendo em vista a sua compatibilização com a nova redação do artigo 94.º

da LOSJ introduzida pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, mantendo, todavia, as suas disposições materiais essenciais.

No que concerne ao exercício dos poderes de reafetação de juizes a tribunal ou juízo diverso da mesma comarca ou de exercício de funções em mais de um tribunal ou juízo com a manutenção do exercício de funções no tribunal ou juízo onde foi colocado, não se nos afigura que da sua aplicação resulte violação do princípio da inamovibilidade previsto pelo artigo 216.º n.º 1, da Constituição da República, que consiste na proibição de transferência, suspensão, aposentação ou demissão de um magistrado fora das situações expressamente previstas na lei, porquanto que o juiz visado continuará a manter o lugar no tribunal ou juízo para o qual foi nomeado em movimento judicial, pese embora passe a exercer, exclusiva ou cumulativamente, de forma temporária (durante a execução da medida), funções noutra comarca.

De todo o modo, sendo atualmente exigida a concordância do juiz visado, a que acresce o facto de as acumulações de serviço terem passado, conforme se exigia, a ser remuneradas – artigo 29.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais na redação dada pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto – a aplicação de tais medidas gestionárias não tem suscitado nem se afigura que possa vir a suscitar problemas ou fricções com princípios ou valores estruturantes da independência judicial.

Já o mesmo não se poderá afirmar do poder de afetação de processos a juiz diverso do seu titular inicial – al. f) do artigo 94.º, n.º 2, da LOSJ – porquanto o exercício desta competência gestionária é claramente suscetível de entrar em conflito com o princípio do juiz natural ou legal a que alude o artigo 32.º, n.º 9, da Constituição da República, no qual se prevê que “nenhuma causa pode ser subtraída ao tribunal cuja competência esteja fixada em lei anterior”.

Conforme referem Gomes Canotilho e Vital Moreira¹³ “O princípio do juiz legal (...) consiste essencialmente na predeterminação do tribunal competente para o julgamento, proibindo a criação de tribunais *ad hoc* ou a atribuição de competência a um tribunal diferente do que era legalmente competente à data do crime”.

Compreende-se facilmente a utilidade, em termos de eficiência do sistema, do poder de reafetar determinado processo ou processos a determinado juiz, retirando-o da esfera de outro a quem havia sido inicialmente distribuído nos termos legais, sobretudo em situações de processos cuja tramitação ou prolação de decisão final esteja significativamente atrasada ou para equilíbrio de cargas processuais manifestamente desequilibradas.

Os riscos de uma utilização arbitrária e desregulamentada deste poder são igualmente de fácil compreensão, porquanto permitiria a retirada de decisão a um juiz, entregando-a a outro por razões políticas, económicas ou outras estranhas à gestão judicial, o que a consagração do princípio do juiz natural visa precisamente evitar.

¹³ Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 207.

Temos, todavia, por igualmente seguro que uma proibição absoluta da possibilidade de reafetação de processos redundaria em grave prejuízo para o acesso ao direito e a um processo judicial sem demoras excessivas e injustificadas.

É certo que, pese embora o impulso inicial possa pertencer ao presidente da comarca, o nosso sistema de justiça coloca a possibilidade de utilização de tal medida nas mãos de um órgão constitucional, o CSM, ao qual incumbe, além do mais, a salvaguarda institucional dos Juizes e da sua independência.

Tal garantia institucional não se revelaria, porém, suficiente só por si, atendendo, além do mais, aos atuais tempos conturbados de veladas tentativas de controlo do poder judicial por intermédio do controlo político dos conselhos superiores, mesmo no espaço Europeu, conforme constituem flagrante exemplo os casos da Polónia e Hungria, pelo que colhe inteira justificação a obrigação imposta pelo legislador ao CSM de regulamentar os critérios gerais para a sua aplicação prática.

Pela pertinência para a apreciação e harmonização dos interesses e valores em apreço valerá bem a pena atentar na jurisprudência do Tribunal Constitucional plasmada no Acórdão n.º 614/2003 – publicado no Diário da República n.º 85/2004, Série II de 2004-04-10 – além do mais, na parte que passamos a transcrever,

“Como tem sido salientado na nossa doutrina e resulta igualmente da jurisprudência constitucional referida, o princípio do juiz natural não pode, porém, proibir nem a alteração legal da organização judiciária – incluindo da competência para conhecer de determinados processos – nem a possibilidade de aplicação imediata destas alterações, embora 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. Esta alteração, quer de regras legais quer de regras de procedimento para a divisão interna de processos, pode impor-se por acontecimentos ou circunstâncias que não podem ser descritos previamente de forma esgotante, podendo valer mesmo para processos já pendentes. Ponto é, porém, que o novo regime – ou a revogação, e não apenas derrogação, para um caso concreto, do anterior – valha em geral, abrangendo um número indeterminado de processos futuros, e não exprima razões discriminatórias ou arbitrarias, que permitam afirmar que se está perante uma constituição ou determinação ad hoc da formação judiciária em causa”.

Tendo por desiderato regulamentar os critérios para a aplicação prática da medida de reafetação de processos com conciliação dos princípios do juiz natural e o do acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, designadamente o direito a decisão em prazo razoável, o Conselho Superior de Magistratura pronunciou-se, por parecer do GAVPM aprovado em 19-01-2017, no sentido de que pode ser determinada a redistribuição de processos cuja tramitação ou prolação de decisão esteja significativamente atrasada, independentemente de decisão tomada em processo disciplinar, mesmo estando o juiz titular em exercício e funções, louvando-se para o efeito, no essencial, nos seguintes fundamentos, “O princípio do juiz natural não obsta a que o Conselho Superior da Magistratura determine a redistribuição de

processos quando o juiz objetivamente não assegure a tramitação ou decisão dos mesmos em prazo razoável, mesmo que este se encontre em exercício efetivo de funções. A redistribuição deve obedecer a normas gerais e abstratas previamente definidas, assim respeitando o princípio do juiz natural por obstar à nomeação de juiz *ad causum*”.

Após colocação em consulta pública, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo, com vista a dar cumprimento a exigência de regulamentação prevista nos artigos 45.º-A, n.º 3 e 151.º, al. c), do Estatuto dos Magistrados Judiciais, encontra-se pendente para aprovação pelo plenário do CSM o projeto de regulamento dos critérios gerais para a afetação de processos, para a reafetação de juizes e para a acumulação de funções pelos juizes, que passamos a transcrever nos seus termos, aqui tidos por mais relevantes:

“Artigo 1.º

Âmbito

O presente regulamento estabelece os princípios, critérios, requisitos e procedimentos a que deve obedecer a determinação pelo Conselho Superior da Magistratura das medidas a que aludem os artigos 45º-A do Estatuto dos Magistrados Judiciais e 94.º, n.º 4, alíneas f) e g), da Lei da Organização do Sistema Judiciário.

Artigo 2.º

Definições

Para efeitos deste regulamento considera-se:

- a) Reafetação de juizes a tribunal ou juízo diverso da mesma comarca: O exercício de funções em tribunal ou juízo diverso da mesma comarca, com a interrupção das funções exercidas no tribunal ou juízo em que o juiz foi colocado ou para a qual foi destacado no movimento judicial;*
- b) Afetação de processos a juiz diverso do seu titular inicial: a atribuição de processos, para tramitação e despacho, que não decorra da distribuição inicial do processo na unidade orgânica ou de distribuição subsequente determinada por despacho judicial proferido nos autos, quer a mesma se reporte a juizes efetivos ou auxiliares;*
- c) Exercício de funções em mais de um tribunal ou juízo: a afetação do juiz a tribunal ou juízo no qual não foi colocado ou para a qual não foi destacado no movimento judicial, com a manutenção do exercício de funções no tribunal ou juízo onde foi colocado ou para a qual foi destacado no movimento;*
- d) (...)*

Artigo 3.º

Consentimento

1 – A aplicação das medidas a que alude o artigo 2.º implica a audição do juiz e depende do seu consentimento.

2 – Pela reafetação o juiz assume o serviço do tribunal ou juízo onde é colocado que lhe couber, nomeadamente o inerente serviço de turno, sem prejuízo do direito a férias já concretizado em mapa aprovado.

3 – Pela acumulação de funções o juiz assume o serviço que lhe couber dos juízos ou tribunais de origem e de acumulação, sem prejuízo do direito a férias já concretizado em mapa aprovado.

Artigo 4.º (...)

Artigo 5.º

Critérios de aplicação das medidas

As medidas referidas nos artigos 2.º e 3.º serão propostas e determinadas em função de critérios gerais e abstratos, nomeadamente o atraso na prolação da decisão, a antiguidade, natureza, espécie ou complexidade dos processos.

Artigo 6.º

Excepcionalidade

1 – As medidas previstas no artigo 2.º têm natureza excepcional, cessando:

- a) Quando se tornem desnecessárias ou cessem os respetivos pressupostos de aplicação;*
- ou*
- b) No movimento judicial subsequente, sem prejuízo da sua eventual renovação caso subsistam os pressupostos respetivos.*

2 – As referidas medidas são aplicáveis ainda que haja possibilidade de recurso a juiz do quadro complementar de juízes.

Artigo 7.º (...).

Artigo 8.º (...).

Artigo 9.º

Procedimento

1 – O Conselho Superior da Magistratura ou o juiz presidente da comarca procede à audição dos juízes do tribunal ou juízo ou tribunais ou juízos afetados pelas medidas e recolhe os consentimentos necessários.

2 – Quando apresentada pelo juiz presidente da comarca a proposta de aplicação de medidas indica:

- a) Os dados estatísticos ou outras situações que justificam a medida;*
- b) Os motivos da escolha da medida e as medidas alternativas abordadas na preparação da proposta;*
- c) O tempo provável de duração da medida;*
- d) Os objetivos prosseguidos e os indicadores de medida a considerar na avaliação final;*
- e) Os procedimentos complementares, nomeadamente de organização dos serviços de secretaria, necessários à execução da medida.*

3 – No termo da medida o juiz presidente da comarca elabora e remete ao Conselho Superior da Magistratura, no prazo máximo de trinta dias, relatório sucinto apreciando dos objetivos prosseguidos e alcançados.

4 – (...).

5 – (...)

6 – (...).

Artigo 10.º (...)

Artigo 11.º

Prazo de deliberação

1 – A aplicação das medidas previstas no artigo 2.º compete ao plenário do Conselho Superior da Magistratura, o qual poderá delegar essa competência no Presidente, com a faculdade de subdelegar no Vice-Presidente.

2 – (...)

3 – (...)

Artigo 12.º (...).

Artigo 13.º

É revogado o regulamento aprovado pela deliberação n.º 756/2018, publicado no Diário da República n.º 129, de 06 de julho de 2018”.

Numa primeira apreciação crítica diremos, em concordância com o entendimento sufragado no citado acórdão do TC n.º 614/2003 e parecer do GAVPM de 19-01-2017, que o princípio do juiz natural não pode proibir ou obstar à aplicação de medidas de gestão legalmente previstas, incluindo a medida de reafetação de processos previstas pelo al. f) do artigo 94.º, n.º 2, da LOSJ, conquanto a sua aplicação se mostre fundamentada ao abrigo de normas gerais e abstratas previamente definidas, quer quanto à desafetação inicial quer quanto à sua posterior afetação, que valham em geral para um número indeterminado de processos futuros e assim obstem à possibilidade nomeação de juiz *ad causum*, o que se nos afigura suficientemente salvaguardado nos regulamentos, em vigor e projeto, em apreço, assim como se mostra salvaguardada a consagração da excecionalidade do recurso a tais medidas.

No que concerne à reafetação de processos, tendo em vista o equilíbrio de cargas processuais, não se nos afiguram particulares problemas ou conflitos resultantes da sua aplicação, considerando que pode ser fácil e objetivamente fundamentada com recurso a dados objetivos e que depende da aceitação do juiz(es) a quem o(s) processo(s) são redistribuídos, aceitação essa consagrada no projeto do novo regulamento sem possibilidade de dispensa, conforme, aliás, se impunha atenta a literal exigência nesse sentido positivada pelo artigo 45.º-A da atual redação do EMJ.

No que concerne à reafetação por demora excessiva na tramitação processual concordamos igualmente que o princípio do juiz natural não deve obstar à substituição do juiz titular do processo nas situações em que esse juiz, mantendo-se ou não em exercício efetivo de funções, não assegure – flagrantemente – o direito a decisão em prazo razoável, mesmo nas situações de acrescido melindre em que tenha já sido produzida a prova e encerrada a audiência e o processo se encontre a aguardar sentença final, ainda que nesses casos possa, ou não, haver

lugar a repetição dos atos, consoante venha a ser decidido com inteira liberdade e independência pelo outro juiz que se ocupe do processo.

De facto, seria de todo irrazoável e defraudaria o legítimo direito a uma decisão em prazo razoável – artigo 20.º, n.º 4, da CRP – permitir que qualquer cidadão ou instituição tivesse de aguardar por uma decisão judicial cinco, dez, vinte ou mais anos além do prazo legal aplicável para a sua prolação, em ordem a garantir o princípio do juiz natural em toda a tramitação do processo.

Afigura-se-nos, todavia que os critérios necessários para a aplicação de tal medida excepcional não se encontram suficientemente densificados, como podiam e deviam, no projeto de regulamento em causa, não bastando para o efeito prever – artigo 5.º do projeto – que, “as medidas referidas nos artigos 2.º e 3.º serão propostas e determinadas em função de critérios gerais e abstratos, nomeadamente o atraso na prolação da decisão, a antiguidade, natureza, espécie ou complexidade dos processos”, sem objetivar, no mínimo, o período de tempo a partir do qual o atraso se deverá considerar excessivo para o efeito, assim como regras que imponham uma futura redistribuição aleatória a outro juiz e obstem a uma nomeação de juiz *ad causum*.

De todo o modo a prática do CSM, de que podemos dar testemunho durante o período de tempo entre maio de 2016 a maio de 2019 em que exercemos funções como vogal do Conselho Superior da Magistratura e que, estamos plenamente convictos, sempre sucedeu até e desde então, tem sido no sentido de uma utilização muito parcimoniosa e sempre em *ultima ratio* de tais medidas de gestão mais gravosas em termos de potencial conflito ou invasão da esfera de proteção de princípios estruturantes da independência judicial.

IV. Conclusão

Por tudo o exposto permitimo-nos concluir que a eficiência que o CSM tem registado na liderança da gestão dos tribunais portugueses tem sido lograda sem compressão ou violação da esfera do poder jurisdicional, contribuindo dessa forma para a melhoria da eficiência, da qualidade e da confiança dos cidadãos no serviço de justiça.

Nesse sentido aqui deixamos o “testemunho”, com acrescida razão de ciência e autoridade, dado pela palavra do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, no discurso de abertura do ano judicial – Lisboa 2019: – “*Continuamos a ter em Portugal um grau de independência dos Tribunais dos mais elevados a nível mundial. (...) A independência dos Tribunais é, para a justiça, a tradução institucional da saúde do sistema. (...) Os juizes portugueses decidiram de forma livre e independente, sem sujeição a ordens, instruções ou condicionamentos de qualquer espécie. (...) As decisões judiciais foram sempre imparciais e totalmente livres*”.

Concluimos aqui deixando, uma vez mais e com o devido realçado a negrito, as lapidares palavras também ali proferidas pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, Juiz Conselheiro António Joaquim Piçarra:

“(...) Há que perceber muito claramente que existe uma diferença fundamental entre organização administrativa e independência. Entre gestão e jurisdição.

A independência dos Tribunais é a pedra de toque da qualidade de qualquer democracia e nunca pode ser considerada uma aquisição definitiva e totalmente consolidada.

Os tribunais, como todas as organizações, carecem de gestão transparente e eficaz por forma a poderem desempenhar com qualidade a sua função.

Há, portanto, que aceitar uma divisão clara entre o que é jurisdição e o que é gestão e ter muita atenção às zonas cinzentas entre o que é uma coisa ou outra.

Nestas, deverá prevalecer sempre o entendimento que mais privilegie a defesa da independência dos juízes (...).”

Abreviaturas:

CEJ – Centro de Estudos Judiciários.

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSM – Conselho Superior da Magistratura

EMJ – Estatuto dos Magistrados Judiciais

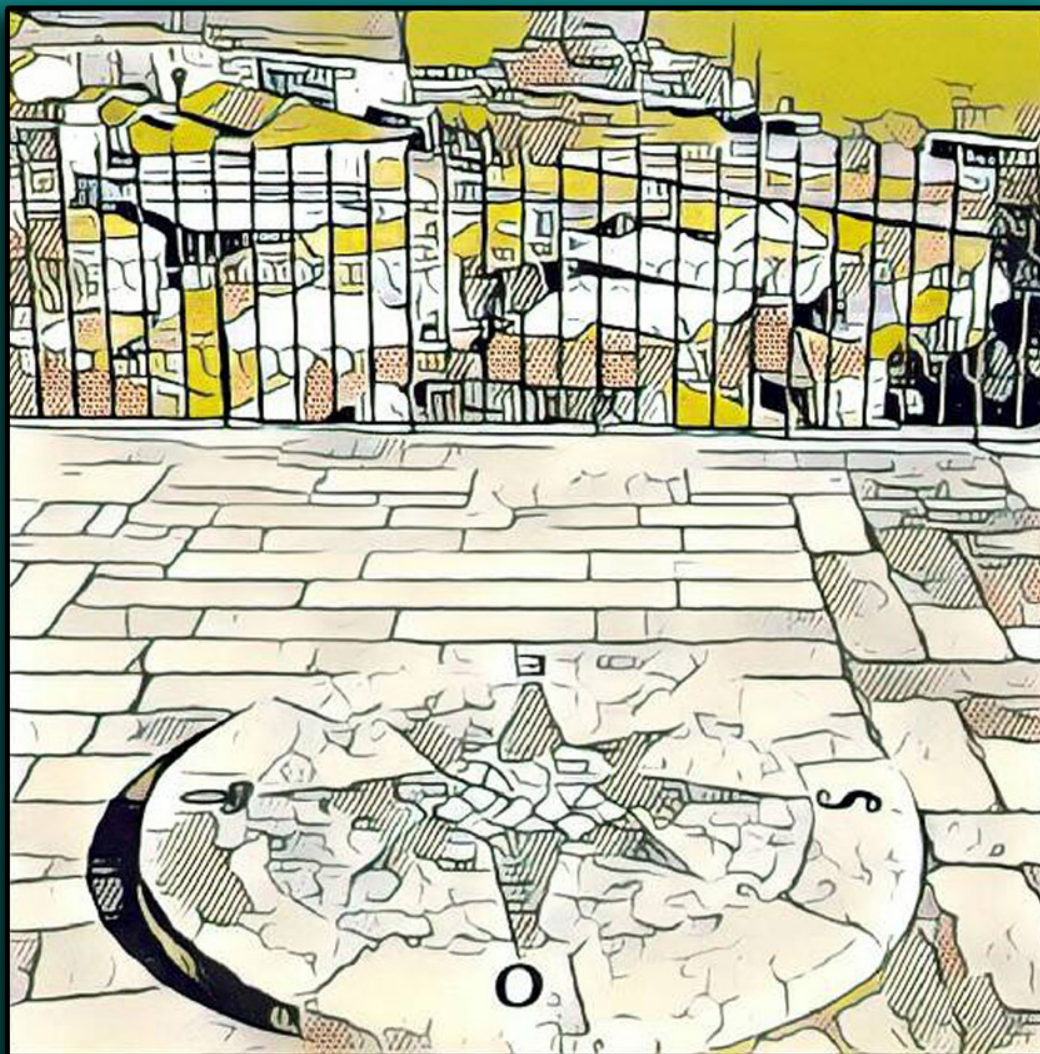
GAVPM – Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e membros

LOSJ – Lei da Organização do Sistema Judiciário

TC – Tribunal Constitucional.

2. O Acompanhamento das comarcas pelos serviços de inspeção do Conselho Superior da Magistratura. A articulação entre os poderes de gestão do Presidente da Comarca e os poderes do Inspetor Judicial

Maria Amália Pereira dos Santos



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. O ACOMPANHAMENTO DAS COMARCAS PELOS SERVIÇOS DE INSPEÇÃO DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA. A ARTICULAÇÃO ENTRE OS PODERES DE GESTÃO DO PRESIDENTE DA COMARCA E OS PODERES DO INSPETOR JUDICIAL

Maria Amália Pereira dos Santos*

I. Introdução
II. Enquadramento legal da questão
III. Da necessidade (e pertinência) do acompanhamento das comarcas pelos serviços da Inspeção
IV. Críticas apontadas
V. O Acompanhamento das comarcas (a cargo dos Inspectores Judiciais) e o princípio da independência dos Juízes (e dos Tribunais)
VI. Conclusão
Bibliografia

I. Introdução

A questão que se coloca no presente trabalho é a de saber se existe enquadramento legal para o acompanhamento das comarcas, mais concretamente para o acompanhamento dos serviços dos Magistrados Judiciais, por parte dos Inspectores judiciais (com subordinação ao Conselho Superior da Magistratura), e se esse acompanhamento não contende (ou não interfere) com o acompanhamento dos serviços judiciais da comarca que já vem sendo feito pelo Presidente do Tribunal.

Importa ainda saber da utilidade prática desse acompanhamento gestor, a cargo de duas entidades com poderes distintos: o Presidente do Tribunal da comarca e o Inspetor Judicial, ambos sob a orientação e dependência funcional do Conselho Superior da Magistratura.

A resposta a essas questões não dispensa uma abordagem – ainda que meramente perfunctória –, sobre os objetivos da reforma do sistema judiciário, levada a cabo pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (Lei de Organização do Sistema de Justiça (LOSJ)), e sobre os destinatários finais dessa reforma.

Haverá que ponderar finalmente os desafios a enfrentar no desenvolvimento dessa tarefa – do acompanhamento das comarcas a cargo dos Serviços da Inspeção –, e dos perigos a evitar no decurso da mesma.

II. Enquadramento legal da questão

Definidos que foram os objetivos da nova Organização Judiciária, nomeadamente com a criação dos novos órgãos de gestão das comarcas, a lei consagrou os poderes/deveres do Presidente do Tribunal da Comarca na Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto – Lei de Organização do Sistema de Justiça (LOSJ) – nos artigos 90.º e seguintes, sob a designação de “Gestão dos tribunais de primeira instância”.

* Juíza Desembargadora no Tribunal da Relação de Guimarães e Inspetora Judicial do Conselho Superior da Magistratura (2.ª área).

Encontramos assim consagração legal dessa intervenção legislativa, na criação de órgãos de gestão dos tribunais de primeira instância, e na participação ativa do Conselho Superior da Magistratura na atuação desses órgãos de gestão, definindo objetivos estratégicos a cumprir, e fiscalizando “*a posteriori*” o desempenho desses órgãos (mais concretamente do Presidente da comarca) na implementação e monitorização desses objetivos.

Assim, a Lei define desde logo no seu artigo 90.º que o Conselho Superior da Magistratura define os objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para o triénio subsequente, prevendo ainda que o cumprimento desses objetivos estratégicos seja monitorizado anualmente, com a realização periódica de reuniões trimestrais, para acompanhamento da evolução dos resultados registados em face dos objetivos assumidos.

Prevê-se por sua vez no artigo 91.º da mesma Lei, intitulado “Definição de objetivos processuais”, que tendo em conta os resultados obtidos no ano anterior e os objetivos formulados para o ano subsequente, o Presidente do tribunal (e o magistrado do Ministério Público coordenador, ouvido o administrador judiciário), articula, para o ano subsequente, propostas de objetivos de natureza processual, de gestão ou administrativa para a comarca, para os tribunais de competência territorial alargada, bem como para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público ali sediados.

As propostas do Presidente da comarca são apresentadas por sua vez ao Conselho Superior da Magistratura para homologação, e devem reportar-se, designadamente, ao número de processos findos e ao tempo da sua duração, tendo em conta, entre outros fatores, a natureza do processo ou o valor da causa, ponderados os recursos humanos e os meios afetos ao funcionamento da comarca, e tendo por base, nomeadamente, os valores de referência processual estabelecidos.

Isto tudo com salvaguarda dos poderes funcionais dos magistrados e da sua independência face aos órgãos gestionários da comarca, já que “Os objetivos processuais da comarca não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada”.

Acresce que o Presidente da comarca tem de desempenhar o seu papel com responsabilidade e produtividade, existindo na lei mecanismos sancionatórios para a sua atuação, quando desconforme com os seus deveres gestionários, pois como decorre do artigo 92.º da LOSJ, o presidente do tribunal é nomeado, por escolha, pelo Conselho Superior da Magistratura, em comissão de serviço, pelo período de três anos, a qual pode ser cessada a qualquer momento, mediante deliberação fundamentada do Conselho Superior da Magistratura.

Por outro lado, nos termos do artigo 93.º, a comissão de serviço do Presidente do tribunal pode ser renovada por igual período, mediante avaliação favorável do Conselho Superior da Magistratura, *ponderando o exercício dos poderes de gestão e os resultados obtidos na comarca*.

Resulta assim da conjugação das normas legais transcritas que o Presidente da comarca deve exercer o cargo para que foi nomeado com competência e responsabilidade, apresentando resultados visíveis a nível de gestão, nomeadamente cumprindo os objetivos traçados pelo Conselho para a comarca que tem a seu cargo gerir.

Mas o artigo por excelência que define as funções e competências do Juiz Presidente, é o artigo 94.º da Lei n.º 62/2013, que se podem subdividir em quatro áreas de atuação: representação e direção; gestão processual; administrativa; e funcional.

A questão que colocamos no início deste trabalho e que contende com os poderes de acompanhamento da comarca a cargo do Presidente do tribunal, tem a ver com a área de gestão processual, prevista no n.º 4 do artigo em análise, mais concretamente com a alínea c), na qual se prevê que compete ao Presidente do tribunal:

“c) Acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem”.

Este dever de acompanhamento do movimento processual da comarca a cargo do Presidente – no âmbito dos seus poderes de gestão –, tem de ser conformado, por sua vez, com os poderes atribuídos na LOSJ ao CSM, órgão superior de gestão da magistratura judicial, conforme previsto nos artigos 153.º e 155º da mesma Lei.

Igual enquadramento legal encontramos no artigo 149.º da Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto (Lei que procedeu à 16.ª alteração ao Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de julho, com entrada em vigor no dia 1 de janeiro de 2020), o qual refere, na alínea h) do n.º 1, que compete ao Conselho Superior da Magistratura:

“h) Acompanhar o desempenho dos tribunais judiciais, adotando as medidas de gestão que considerar adequadas”.

Também na alínea a) do artigo 152.º-C da mesma lei, sob a epígrafe “Competência da secção de acompanhamento e ligação aos tribunais” encontramos consagração legal desse acompanhamento gestor, consignando-se que compete à secção (do Conselho) de acompanhamento e ligação aos tribunais, alínea a) do:

“a) Analisar e acompanhar a gestão dos tribunais e a informação relativa à situação de cada um deles”.

Resulta, assim, da conjugação das normas mencionadas, que **existe consagrado na Lei um dever gestor do Presidente da comarca, de acompanhamento regular dos serviços judiciais**, sob a orientação e fiscalização do Conselho Superior da Magistratura, órgão máximo da gestão processual, a quem compete “a montante” definir e traçar os objetivos estratégicos para a comarca (em articulação com o membro do governo responsável pela área da Justiça).

Dito de outro modo, para implementar os objetivos estratégicos previamente definidos pelo Conselho, o Presidente da comarca, no âmbito dos seus poderes gestionários, faz um acompanhamento do movimento processual da comarca, monitorizando com regularidade os seus resultados (artigo 94.º da LOSJ). Nisto consiste a sua competência gestionária e de direção (na parte que nos ocupa neste trabalho).

Podemos assim dar como assente que a atual Lei da Organização dos Serviços Judiciários consagra – de forma expressa – a intervenção do Presidente da comarca no acompanhamento dos serviços judiciais, intervenção essa que leva a cabo sob a orientação e em cumprimento dos poderes funcionais que lhe são conferidos pelo Conselho Superior da Magistratura, órgão gestor por excelência dos tribunais judiciais.

Mas esse dever de acompanhamento das comarcas é também atribuído, por via legislativa, aos Serviços de Inspeção do Conselho, desde logo na Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, já acima referida (Lei que procedeu à alteração ao Estatuto dos Magistrados Judiciais, com entrada em vigor no dia 1 de janeiro de 2020).

Prevê-se, efetivamente, no artigo 160.º daquela Lei, que “O Conselho Superior da Magistratura integra um serviço de inspeção, **que exerce funções auxiliares na análise e no acompanhamento da gestão dos tribunais**, bem como na avaliação do mérito e na disciplina dos magistrados judiciais” (negrito nosso).

Ou seja, encontram-se bem demarcadas na lei – mais concretamente naquele preceito legal –, as duas funções atribuídas aos Serviços de Inspeção do Conselho: as funções gestionárias, de análise e acompanhamento da gestão dos tribunais (ainda que com caráter auxiliar); e as funções classificativas, de avaliação do mérito e disciplina dos magistrados judiciais.

Aliás, essas funções gestionárias vêm depois concretizadas nas várias alíneas do artigo 161.º da mesma lei, entre as quais se prevê que compete ao serviço de inspeção:

- b) Facultar ao Conselho Superior da Magistratura o perfeito conhecimento do estado, necessidades e deficiências dos serviços nos tribunais, a fim de o habilitar a tomar as providências que dele dependam ou a propor ao membro do Governo responsável pela área da justiça as medidas que requeiram a intervenção do Governo, bem como o conhecimento sobre a prestação efetuada pelos magistrados judiciais e o seu mérito;
- c) Acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem;
- e) Averiguar da necessidade de introdução de medidas que conduzam a uma melhoria dos serviços; e
- f) Comunicar ao Conselho Superior da Magistratura todas as situações de inadaptação ao serviço por parte de magistrados judiciais, nomeadamente quando estejam em causa atrasos processuais de relevo.

Comparando as normas transcritas do preceito legal em análise – relativas às competências gestonárias atribuídas aos Serviços de Inspeção do Conselho –, com as várias alíneas do artigo 94.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário – que atribui competências (também a nível de gestão processual) ao Presidente do Tribunal de comarca –, encontramos em ambos os preceitos pontos em comum, nomeadamente as funções descritas nas alíneas c) de ambos os preceitos.

Ou seja, compete, quer ao Presidente da comarca, quer aos Serviços de Inspeção do Conselho:

c) Acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem.

Existe também muita semelhança entre as funções (gestonárias) atribuídas por lei ao Juiz Presidente e ao Inspetor judicial, descritas nas demais alíneas dos preceitos em análise: ambas as entidades têm como competências próprias, a promoção, nos respetivos tribunais, de mecanismos de agilização e simplificação processual, em ordem a uma maior eficiência e eficácia dos serviços da justiça.

O mesmo já não acontece no que toca à competência definida na alínea f) do artigo 161.º da Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto (Estatuto dos Magistrados Judiciais), atribuída exclusivamente aos Serviços de Inspeção do Conselho, e que não encontra acolhimento no artigo 94.º da Lei n.º 62/2013 (nas várias competências atribuídas ao Presidente do tribunal, taxativamente elencadas naquele preceito).

Ou seja, compete apenas aos serviços de Inspeção “Comunicar ao Conselho Superior da Magistratura todas as situações de inadaptação ao serviço por parte de magistrados judiciais, nomeadamente quando estejam em causa atrasos processuais de relevo”.

E cremos que esta alínea constitui a pedra de toque da diferença nas competências gestonárias do Inspetor Judicial relativamente ao Presidente do tribunal, no que respeita ao acompanhamento dos serviços judiciais da comarca.

Aliás, quando a Lei da Organização dos Serviços Judiciários se refere aos poderes do Presidente da comarca, refere-se sempre à *gestão dos serviços judiciais* – referindo-se aos serviços judiciais em geral, numa visão “macro” dos serviços a gerir, e não ao serviço dos magistrados judiciais em particular.

E nem poderia ser de outro modo, dado o caráter meramente administrativo da função gestonária do Presidente da comarca, que não pode nem deve interferir com a atividade de gestão processual a cargo de cada magistrado judicial.

Esse papel foi – a nosso ver propositadamente – exclusivamente atribuído ao Inspetor Judicial no artigo 161.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto (Estatuto dos Magistrados

Judiciais), por contender, estamos em crer, com a apreciação do mérito dos magistrados judiciais.

O Acompanhamento das comarcas a cargo do Inspetor Judicial assume assim um caráter mais interventivo e mais fiscalizador a nível do desempenho profissional dos magistrados judiciais, cabendo-lhe fazer uma análise e um levantamento das situações problemáticas, sobretudo das suas causas – em articulação, claro está, com o Juiz Presidente –, fazendo depois chegar ao Conselho, a sinalização de todas as situações que contendem com a deficiente prestação do serviço pelo magistrado em causa.

Ou seja, conjugando a leitura desta alínea f) com a alínea c) do preceito legal em análise (artigo 161.º do EMJ) resulta das mesmas o seguinte: feito o acompanhamento do movimento processual do tribunal pelos serviços de inspeção (e pelo Presidente do tribunal), e sendo identificados processos que estejam pendentes por tempo considerado excessivo, ou que não estejam a ser resolvidos em prazo considerado razoável, cabe àqueles serviços informar o Conselho da situação e promover as medidas que se justifiquem; entre essas medidas estarão as consideradas adequadas pelo Inspetor Judicial à situação, quando estejam em causa atrasos processuais de relevo, relacionados com a inadaptação ao serviço por parte dos magistrados judiciais.

Decorre assim da análise da alínea f) da Lei n.º 67/2019 – que não encontra acolhimento em nenhuma das alíneas do artigo 94.º da LOSJ –, que **há uma diferença substancial entre os poderes/deveres atribuídos ao Presidente de comarca e os poderes/deveres atribuídos ao Inspetor judicial a nível de acompanhamento dos serviços dos tribunais.**

Os poderes atribuídos ao Presidente da comarca (perdoe-se-nos a repetição) são a avaliação do serviço prestado pelo tribunal em geral, numa visão “macro” da comarca; uma avaliação do desempenho de todos os magistrados, face aos meios atribuídos e aos objetivos definidos pelo Conselho, avaliação essa que engloba todos os serviços e não o serviço dos juízes individualmente considerados.

Essa avaliação tem em vista, à luz dos objetivos traçados pela nova Lei da Organização Judiciária, uma procura constante da melhoria contínua do serviço prestado por todos os juízes do tribunal, sendo as suas competências de promoção do que for necessário a satisfazer as dificuldades da comarca com a vantagem da proximidade de perspetiva.

A função do juiz presidente é de avaliação dos métodos de trabalho de todos os agentes envolvidos na atividade judicial, promovendo também a uniformização e coordenação de procedimentos que podem influir na organização do trabalho dos juízes, como o agendamento, a provimentação, o funcionamento interno das unidades de processos, etc.

No fundo, **a gestão processual a desenvolver pelo Juiz Presidente** (melhor descrita no artigo 94.º da LOSJ) tem sobretudo a ver com a atividade judicial no seu todo: com a implementação de métodos de trabalho e objetivos mensuráveis; com o acompanhamento da atividade judicial no que respeita à qualidade do serviço prestado; na sinalização dos processos com atrasos significativos; na apresentação de propostas ao Conselho Superior da Magistratura de

medidas de simplificação e agilização processual, e de criação e extinção de outros graus de especialização, especialmente as pequenas causas; e na reafetação e colocação de juízes, se possível com recurso ao quadro complementar, para satisfazer as necessidades imprevistas ou adicionais.

As competências do Inspetor Judicial – na vertente gestionária do acompanhamento dos tribunais a que se referem os artigos 160.º e 161.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais –, são mais “personalizadas” e mais “incisivas”, competindo-lhe averiguar em que medida os atrasos processuais têm a ver com a inadaptação aos serviços dos magistrados judiciais, fazendo chegar ao Conselho essa sua visão do problema.

Mais do que fazer um acompanhamento do movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem, **é pedido ao inspetor Judicial que vá mais longe: ele deverá Comunicar ao Conselho Superior da Magistratura todas as situações de inadaptação ao serviço por parte dos magistrados judiciais, nomeadamente quando estejam em causa atrasos processuais de relevo.**

Ou seja, se num primeiro momento existe uma sobreposição de funções a cargo de ambas as entidades – o Presidente da comarca e o Inspetor Judicial –, no acompanhamento do movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando dessa situação o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem; num segundo momento é pedido ao Inspetor Judicial que analise concretamente o foco do problema ao nível da atuação do magistrado judicial responsável pelo problema. E nessa perspetiva, deve Comunicar ao Conselho todas as situações de inadaptação ao serviço por parte de magistrados judiciais, nomeadamente quando estejam em causa atrasos processuais de relevo.

Esta função apenas poderá caber ao inspetor judicial, quer por força do que vem consagrado na Lei (que não encontra respaldo no artigo 94.º da LOSJ), quer porque ela envolve o exercício de funções de carácter inspetivo, uma vez que para avaliar a inadaptação ao serviço por parte dos magistrados judiciais, essa avaliação envolve já uma componente valorativa do serviço dos magistrados e contende já com a avaliação do seu mérito.

Basta atentar no que dispõe o artigo 12.º do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura (RSI do CSM, de 2016, aprovado pela Deliberação (extrato) n.º 1777/2016), relacionado com os “Critérios de avaliação” dos magistrados judiciais, onde se prevê que “A inspeção dos magistrados judiciais incide sobre (...) a *sua adaptação ao serviço...*”. Ora, a adaptação ao serviço por parte do magistrado judicial envolve uma análise crítica e valorativa da sua prestação, sendo uma das componentes da sua classificação de mérito.

E ela é analisada, entre outras, pelas seguintes vertentes:

2. O Acompanhamento das comarcas pelos serviços de inspeção do Conselho Superior da Magistratura.
A articulação entre os poderes de gestão do Presidente da Comarca e os poderes do Inspetor Judicial

- a) Assiduidade, zelo e dedicação;
- b) Produtividade, designadamente no que respeita à taxa de resolução, obtida pela divisão do número de processos findos pelo número de processos entrados no mesmo ano, e à taxa de recuperação, correspondente à razão entre o número de processos findos e a soma dos processos entrados e dos processos pendentes;
- c) Método de trabalho, dirigido à decisão final, que se revele organizado, lógico e sistemático;
- d) Prazos de decisão e tempo de duração dos processos;
- e) Capacidade de simplificação processual;
- f) Direção das audiências e outras diligências, mormente quanto à pontualidade, calendarização, disciplina e criteriosa gestão do tempo;
- g) Gestão do acervo processual distribuído ao inspecionado e participação na gestão da unidade de processos; e
- h) Contribuição do juiz para o cumprimento dos objetivos processuais aprovados.

Ora, todos estes parâmetros envolvem uma análise e avaliação, a cargo do Inspetor Judicial, do serviço do magistrado a quem foram distribuídos os processos atrasados, sendo a partir dos dados obtidos que irá aprofundar a origem do problema, identificando-o e tentando solucioná-lo, em sintonia com o magistrado, o Conselho e as suas orientações.

Como é bom de ver, toda esta análise da situação e a sua avaliação em termos de deteção do problema só pode ser feita pelo Inspetor Judicial.

Embora ao Presidente da comarca também incumba, nos termos da alínea c) do artigo 94.º da LOSJ “promover as medidas que se justifiquem” no que respeita à movimentação processual problemática, elas não podem contender, dadas as suas funções meramente gestionárias e administrativas, com a avaliação da prestação em concreto do magistrado judicial, nomeadamente da sua inadaptação ao serviço.

Como vimos, as funções do inspetor judicial no acompanhamento das comarcas, com consagração legal, embora auxiliar da gestão dos serviços judiciais, é muito mais abrangente e reveste uma componente de mérito, podendo ser um grande contributo para a resolução dos problemas dos atrasos na justiça e dos problemas da justiça em geral.

Aqui reside, cremos, o carácter auxiliar das funções dos serviços de inspeção do Conselho, na análise e no acompanhamento da gestão dos tribunais a que se refere o artigo 160.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais, e que cumpre implementar na prática a breve trecho.

Claro que, tratando-se de funções e competências gestionárias a cargo de duas entidades atuantes “no terreno” – sob a orientação e responsabilidade funcional do Conselho Superior da Magistratura –, convirá que haja uma boa articulação de funções entre ambos, com colaboração, respeito mútuo, e sem ingerências nas funções um do outro – ingerência essa que, como vimos, a lei não permite.

Nestas matérias, como outras, de natureza pessoal e extremamente sensíveis, o bom relacionamento pessoal e profissional entre o Presidente do Tribunal, o Inspetor da área, e já agora os demais juízes da comarca, seja sempre de sufragar para o bom desempenho das funções a cargo de todos e de cada um.

Aliás, o próprio Conselho está ciente da necessidade deste acompanhamento das comarcas a cargo dos serviços de inspeção, com caráter gestonário, já que fez constar do seu Regulamento interno – Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura –, normas expressamente direcionadas para esse acompanhamento.

Assim, definiu desde logo no Capítulo I, intitulado “Disposições Fundamentais”, no seu artigo 1.º, como sendo Atribuições dos serviços das Inspeções:

1 – Tendo em vista contribuir para a melhoria da qualidade do sistema de justiça, com especial incidência nas áreas da eficácia, da eficiência e da racionalização das práticas processuais, administrativas e de gestão, cabem aos serviços de inspeção as seguintes funções:

a) Acompanhar o desempenho dos tribunais judiciais e dos juízes;

f) Facultar ao Conselho Superior da Magistratura o conhecimento do estado, necessidades e deficiências dos serviços nos tribunais, a fim de o habilitar a tomar as providências adequadas ou a propor ao Ministro da Justiça as medidas que dependam da sua intervenção, sem prejuízo das competências que, nesse âmbito, cabem aos juízes presidentes das comarcas;

2 – Para o efeito previsto na alínea f) do número anterior, o inspetor judicial elabora um relatório sumário e remete-o ao Vice-presidente do Conselho Superior da Magistratura, propondo as medidas necessárias e, se for caso disso, a instauração de processo de averiguação, de inquérito, de sindicância, de procedimento disciplinar ou de inspeção extraordinária.

E a nível de Princípios Gerais definiu-os assim no artigo 2.º:

Os serviços de inspeção conformam a sua atividade, designadamente, pelos seguintes princípios:

c) Princípio da continuidade, que impõe um permanente acompanhamento dos tribunais e do serviço dos juízes, sem prejuízo das competências dos juízes presidentes dos tribunais de comarca.

No que se refere depois ao modo como em concreto deverá ser feito o acompanhamento do Desempenho dos Tribunais Judiciais e dos Juízes, prevê-se no artigo 3.º os Procedimentos genéricos a considerar:

1 – Para os efeitos do disposto na alínea c) do artigo anterior, são disponibilizados aos serviços de inspeção todos os dados informatizados do sistema judicial e demais elementos que se revelem necessários, salvaguardando a proteção dos dados pessoais.

2 – Os relatórios sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta, os

provimentos, as atas das reuniões de planeamento e avaliação, bem como os demais pertinentes instrumentos de direção e gestão processual do juiz presidente de comarca devem ser levados ao conhecimento do inspetor judicial da respetiva área, bem como aos juízes interessados.

3 – No acompanhamento do desempenho da comarca, o juiz presidente desta, o vogal de 1.ª instância do respetivo distrito e o inspetor judicial da área reúnem-se trimestralmente, presencialmente ou por videoconferência, lavrando-se ata da qual conste um resumo das questões tratadas.

4 – O inspetor judicial comunica ao Conselho Superior da Magistratura todas as anomalias e situações de inadaptação de juízes ao serviço, nomeadamente quando estejam em causa relevantes situações de deficiência na gestão processual ou de incumprimento de prazos processuais, propondo as medidas tidas por adequadas.

E finalmente, **para melhor desempenho da função de acompanhamento da comarca**, o artigo 26.º do Regulamento dos Serviços de Inspeção prevê “Áreas de inspeção e distribuição de serviço”, estabelecendo que:

1 – No acompanhamento do desempenho dos Tribunais Judiciais e dos Juízes, cada inspetor judicial está, em regra, adstrito a uma comarca, sem prejuízo da agregação de duas ou mais comarcas...

Concluímos, assim, também pela análise das normas regulamentares emanadas do próprio Conselho, que se considera necessário o acompanhamento permanente das comarcas e dos serviços judiciais, não só a cargo do Presidente do Tribunal, mas também por um órgão imbuído de caráter mais interventivo, o Inspetor Judicial da área da respetiva comarca, auxiliando os órgãos gestonários, nomeadamente o Presidente da comarca, no desempenho das suas funções.

Esta monitorização permanente e regular, no sentido de impedir que as situações patológicas se acumulem e agravem, deve ser exercida, a nosso ver, não na vertente clássica, meramente sancionadora, mas interventiva, de compreensão, e sobretudo de auxílio, em busca da solução, o mais rapidamente possível, para as situações anómalas encontradas.

Em jeito conclusivo, o que se pede a ambas as entidades responsáveis pelo acompanhamento da comarca, é que colaborem entre si nas funções gestonárias, em sintonia, no sentido de fazer chegar ao Conselho as situações anómalas de atrasos processuais, sendo certo que – nunca será de mais reforçar este ponto –, o movimento processual do tribunal e os respetivos atrasos, constitui o maior problema da justiça.

Por isso, se o Presidente da comarca e o Inspetor judicial puderem colaborar e auxiliar-se mutuamente no cumprimento desta função, **haverá um controle mais eficaz sobre a gestão do tribunal e os atrasos processuais, e mais responsabilização dos magistrados por eles responsáveis.**

Creemos ademais que esta articulação e complementaridade de funções – entre o Juiz Presidente da comarca e o Inspetor Judicial da área –, não será impedida pelo princípio da

especialização, implementado de forma inovadora pelas novas normas do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

Este princípio, consagrado no artigo 31.º do EMJ, tem o seu campo de atuação exclusivamente no âmbito das inspeções de carácter classificativo, a outra função que também é exercida pelos serviços de inspeção do Conselho Superior da Magistratura.

Do que se trata, quando se fala em acompanhamento das comarcas e dos seus serviços de carácter judicial, é da função gestonária dos inspetores judiciais, como auxiliares na gestão e no bom funcionamento dos tribunais.

III. Da necessidade (e pertinência) do acompanhamento das comarcas pelos serviços da Inspeção

Resolvida a primeira questão colocada – a da efetiva consagração legal do dever de acompanhamento das comarcas a cargo do Inspetor Judicial, em articulação com o Presidente da comarca, ou seja, o da legitimação da intervenção do Inspetor judicial no exercício das suas funções gestonárias, de acompanhamento dos serviços judiciais –, vejamos a questão da sua necessidade.

A questão do acompanhamento das comarcas por parte do inspetor judicial, com carácter regular e periódico, e para além da sua função principal, de carácter inspetivo, tem sido defendido há muito, nomeadamente por entidades ligadas aos serviços de inspeção, como uma forma de dar consistência prática ao direito dos cidadãos, constitucionalmente garantido, a uma Tutela Jurisdicional Efetiva.

Citamos o que defendia já em 2015, de forma expressiva, Paulo Fernandes da Silva (Desembargador e Inspetor coordenador do Conselho, em artigo publicado na revista *Julgar* n.º 27, 2015):

“... No apontado contexto inovador introduzido pela reforma da organização judiciária, as inspeções judiciais devem decisivamente centralizar-se no Tribunal de Comarca, enquanto unidade estrutural do sistema de justiça e a partir dela no juiz, contextualizando ali o desempenho do juiz e simultaneamente monitorizando-o ao longo do tempo e em tempo quase real, assim possibilitando uma periódica avaliação classificativa do seu desempenho mais fundada, mais objetiva, e, por isso, necessariamente mais equitativa.

Nos tempos presentes, a avaliação do desempenho dos juizes deve primacialmente servir a prestação de contas do judiciário perante a sociedade, consolidando a confiança desta no poder judicial e melhorando substancialmente a prestação do judiciário na defesa dos direitos, liberdades e garantias, bem como na proclamação do direito no caso concreto.

Nestes termos, além de ser um modo de apreciar o mérito concreto de cada juiz no propósito da sua progressão na carreira, a avaliação de desempenho dos juizes deve ser sobretudo um instrumento ao serviço da qualidade do sistema de justiça.

Mais do que aquele interesse particular, a avaliação de desempenho de juizes deve ter em vista a salvaguarda do interesse público de boa administração da justiça e nesse sentido, sobretudo nesse sentido, justifica-se a avaliação do desempenho de juizes enquanto instrumento de mais-valia no sistema de justiça...”

E apelava ao Estatuto dos Magistrados Judiciais então vigente, o qual estipulava já no seu artigo 61.º, n.ºs 1 e 2, que “Compete aos serviços de inspeção facultar ao Conselho Superior da Magistratura o perfeito conhecimento do estado, necessidades e deficiências dos serviços a fim de o habilitar a tomar as providências ou a propor ao Ministro da Justiça as medidas que dependam da intervenção do Governo. Complementarmente, os serviços de inspeção destinam-se a colher informações sobre o serviço e o mérito dos magistrados”.

Preconizava ainda o Exmo. Desembargador que deveria ser acutelado tal preceito numa futura reforma do Estatuto, por conferir aos serviços de inspeção judicial um papel decisivo no acompanhamento dos tribunais e, por essa via, não só possibilitar uma melhoria da qualidade do sistema de justiça, mas também conferir decisivamente ao Conselho elementos determinantes ao desempenho efetivo das indicadas atribuições no atual sistema de justiça decorrente da reforma judiciária em curso.

Defendia-se também que a recentralização das inspeções judiciais primacialmente no tribunal e subsidiariamente no juiz, redefiniria o sistema inspetivo de então, assente essencialmente numa avaliação individualizada, descontínua e reativa.

E de facto, como tivemos oportunidade de assinalar, quer o novo Estatuto dos Magistrados Judiciais, quer o novo quadro Regulamentar Inspetivo, vieram consagrar normas expressas que preveem, para além das inspeções classificativas, o acompanhamento regular e periódico das comarcas, a cargo dos serviços da Inspeção, **conferindo aos Inspectores Judiciais funções gestionárias dos serviços da comarca**, em parceria com os Presidentes dos tribunais.

Deu-se voz e consagração legal ao que era já defendido pelo Desembargador Fernandes da Silva, quando defendia que: “... importa que a avaliação de desempenho do juiz, de cada juiz e todos os juizes, assumam feição primordialmente sumativa, contínua e cautelar. Sumativa, por respeitar à Comarca e não só ao juiz ou mesmo aos juizes. Contínua, por ser constante, persistente e próxima, no tempo e na perspetiva. Cautelar, por ser capaz de entrever entorses e dificuldades no sistema de justiça, bem como de encontrar soluções, apontando medidas concretas e novas metodologias processuais de intervenção, no respeito escrupuloso pela independência dos juizes e pelo papel decisivo do juiz presidente de comarca (...).

No apontado sistema inspetivo (...), assume carácter primordial a relação entre o inspetor judicial, a comarca e o juiz presidente (...), importa que cada comarca esteja adstrita a um inspetor judicial e que uma tal ligação perdure no tempo, sem prejuízo dos casos particulares das comarcas de Lisboa e Porto (...). O pretendido êxito de um tal sistema inspetivo justifica que a ligação do inspetor à comarca seja duradoura, pela maior eficiência que tal representa para o sistema...”

E cremos que também se mostra neste momento realizado o que era então por ele preconizado, a nível de informatização dos serviços: “O acompanhamento eficaz e eficiente do

desempenho dos tribunais pelas inspeções judiciais pressupõe a existência de dados de análise atuais, exatos, pertinentes e acessíveis...”, dizendo que os elementos elencados são fundamentais na apreensão da realidade judiciária, e imprescindíveis na pretendida intervenção cautelar dos serviços inspetivos, como sejam a informatização plena de todos os processos judiciais (para maior controle e visualização da sua tramitação); que todas as diligências sejam aí também agendadas eletronicamente (para uma análise rigorosa do sistema); que seja escrupulosamente cumprido o disposto no artigo 156.º, n.ºs 4 e 5, do CPC de 2013 (com conhecimento das concretas razões da inobservância do prazo ao juiz presidente, que as deveria fazer chegar ao inspetor judicial, o mesmo devendo suceder com a informação prestada pela secretaria ao Presidente do tribunal, nos casos em que se mostrem decorridos três meses sobre o termo do prazo fixado para a prática de ato próprio do juiz, devendo tal informação ser subsequentemente remetida ao respetivo inspetor judicial), e que das reuniões de planeamento e avaliação seja lavrada uma ata e que esta seja levada ao conhecimento do inspetor judicial da comarca.

E estamos plenamente de acordo com o Inspetor Coordenador, quando afirma que:

“O desejado acompanhamento eficaz e eficiente do desempenho dos tribunais pelas inspeções judiciais justifica que se equacione o relacionamento entre inspetor judicial e juiz presidente da comarca.

Como é óbvio, o ponto de partida de um tal relacionamento é o respeito recíproco das respetivas competências, com tudo o que ela impõe: independência, correção, lealdade, diálogo sempre constante, frontal e aberto, em prol do interesse geral de uma administração da justiça que se aproxime cada vez mais de critérios de excelência. O juiz presidente tem uma intervenção relevantíssima em matéria de direção e gestão processual, no que poderá sempre ouvir o inspetor judicial.

Este terá seguramente uma visão contextual e particularizada conferida pelo juiz presidente, assente sempre em elementos objetiváveis e documentados, o que muito relevará em cada uma das inspeções judiciais a que proceda.

Por essa forma pode seguramente melhor apreender-se o mérito de cada juiz e, subsequentemente, enaltecê-lo em sede inspetiva, assim como podem concertar-se modos de intervenção quanto a situações mais complexas, contribuindo decisivamente na sua resolução, quer por via de uma atuação pedagógica, quer convocando o concurso de um vogal do Conselho, quer propondo a instauração de um procedimento de ordem formal, como uma sindicância, um inquérito ou mesmo um processo disciplinar...”

Resumidamente, cremos que as ideias preconizadas já em 2015 pelo Desembargador e Inspetor Coordenador Fernandes da Silva encontraram consagração expressa na legislação entretanto aprovada, e que acima expusemos, nomeadamente no atual Estatuto dos Magistrados Judiciais e no Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho, estando neste momento reunidas todas as condições necessárias para se iniciar o tão desejado acompanhamento das comarcas pelos serviços inspetivos do Conselho.

Não só desejado, mas também útil e necessário (senão mesmo indispensável) para dar consistência prática ao direito dos cidadãos, constitucionalmente garantido, a uma Tutela

Jurisdicional efetiva – desiderato último da reforma judiciária a que se procedeu, e de todas as intervenções efetivas dos órgãos dirigentes no sentido de a pôr em prática.

Efetivamente, a origem e a razão de ser dos Serviços Judiciais e da Atividade dos Magistrados que prestam aqueles serviços está na atribuição da justiça a quem dela carece e a quem recorre aos tribunais para a obter.

Esta ideia encontra acolhimento expresso na nossa Lei fundamental – **O direito dos cidadãos a uma Tutela Jurisdicional Efetiva, previsto no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa** –, no qual se prevê que:

“A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos. (...) **Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo.** (...) Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos” (artigo 20.º, n.ºs 1, 4 e 5, da CRP).

Mas esse direito encontra também acolhimento na Legislação Internacional, nomeadamente na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, onde vem previsto, no seu artigo 6.º, n.º 1 que:

“**Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada equitativa e publicamente, num prazo razoável** por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela (...)”.

O mesmo acontece na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no seu artigo 47.º, § 2.º, onde vem previsto 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 (...)”.

O direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva constitui efetivamente uma garantia imprescindível da proteção de direitos fundamentais, sendo, por isso, inerente à ideia de Estado de direito.

Mas ele carece de conformação através da lei, requerendo por isso da parte do Estado uma dimensão prestacional, no sentido de ser necessário colocar à disposição dos indivíduos uma organização judiciária e um leque de processos garantidores da consagrada tutela jurisdicional efetiva, começando, desde logo, pela criação dos tribunais e pela sua organização a nível nacional, para que os cidadãos a eles possam aceder para obter justiça.

Foi precisamente para dar cumprimento efetivo àquele direito constitucionalmente garantido que o Estado português levou a cabo a (profunda) reforma do sistema judiciário, com os

objetivos, bem definidos e explicitados no preâmbulo do DL n.º 49/2014, de 27 de março – regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais:

“Com a publicação da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, que aprova a Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), fixaram-se as disposições enquadradoras da reforma do sistema Judiciário.

A reorganização aprovada pela referida Lei dá corpo aos objetivos estratégicos fixados, nesta matéria, assente em três pilares fundamentais:

- (i) o alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passa a coincidir, em regra, com as centralidades sociais,*
- (ii) a instalação de jurisdições especializadas a nível nacional e*
- (iii) a implementação de um novo modelo de gestão das comarcas.*

*Sem perder de vista a premissa essencial da reorganização judiciária, centrada no cidadão e nas empresas, **a presente reforma visa melhorar o funcionamento do sistema judicial e alcançar uma prestação de justiça de qualidade**, apostando-se, para isso, fortemente na especialização, **dotando todo o território nacional de jurisdições especializadas, pretendendo-se, assim, proporcionar uma resposta judicial ainda mais flexível e mais próxima das populações (...).***

Esta reorganização introduz, ademais, uma clara agilização na distribuição e tramitação processual, uma simplificação na afetação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, que permite, entre outras, a adoção de práticas gestionárias por objetivos.

*As vantagens decorrentes do alargamento da jurisdição especializada, provenientes da maior concentração e especialização da oferta judiciária têm, a par da racionalização e o aproveitamento de recursos humanos, impacto no **combate à morosidade processual e na extinção de processos pendentes, convivendo, estas e aquelas, com a programada descentralização dos serviços judiciais visando assegurar as legítimas expectativas dos cidadãos e das empresas...*** (itálico e negrito nossos).

Acresce que a intervenção do Estado não se pode ficar pela criação dos tribunais e pela sua organização a nível nacional, para que os cidadãos a eles possam aceder para obter justiça; **competete também ao Estado assegurar, através das suas estruturas organizativas, que aquele direito dos cidadãos seja efetivamente assegurado**, não permitindo que ele seja mera letra morta na Constituição.

Ou seja, caberá também ao Estado, através de estruturas organizativas criadas para o efeito, levar a cabo a fiscalização dos serviços criados, monitorizando-os e acautelando que eles cumprem devidamente as suas funções, nomeadamente prevenindo atempadamente situações anómalas que podem converter-se, em última instância, na negação do direito dos cidadãos a uma tutela jurisdicional efetiva.

Afinal, de que serve aos cidadãos terem tribunais a que possam aceder para a resolução dos seus conflitos, se eles não forem resolvidos num prazo razoável e com respeito pelos seus direitos?

O direito de acesso aos tribunais é, entre o mais, o direito a uma **solução jurídica dos conflitos a que se deve chegar em prazo razoável e com observância das garantias de imparcialidade e independência, mediante o correto funcionamento das regras do contraditório.**

Pretende-se não só **uma boa justiça**, a justiça esperada do caso concreto, **mas uma justiça pronta, célere e atenciosa**, em que os cidadãos sejam tratados com a dignidade que merecem, e recebem a decisão do seu caso em tempo considerado razoável (o necessário, mas tão só o suficiente para que a decisão seja o mais justa possível).

Uma decisão judicial em prazo razoável significa a prolação da decisão judicial sem dilações indevidas, ou o direito a uma decisão temporalmente adequada; no fundo, o direito à tempestividade da tutela jurisdicional.

Também no Estatuto dos Magistrados Judiciais foram consagradas normas destinadas a dar corpo ao mencionado direito, impondo deveres aos magistrados judiciais, na condução dos processos, de modo a que eles possam realizar a justiça célere e pronta, para os cidadãos que recorrem aos tribunais, tratando-os, além do mais, com a dignidade que merecem.

Encontramos expressão desses deveres desde logo no artigo 7.º-C, intitulado “Dever de diligência”: Os magistrados judiciais devem pautar a sua atividade pelos princípios da qualidade e eficiência de modo a assegurar, designadamente, um julgamento justo, equitativo e em prazo razoável a todos os que recorrem aos tribunais.

E também no artigo 7.º-D, encontramos consagrado o “Dever de urbanidade”: Os magistrados judiciais devem adotar um comportamento correto para com todos os cidadãos com que contactem no exercício das suas funções, designadamente na relação com os demais magistrados, funcionários, advogados, outros profissionais do foro e intervenientes processuais.

Ou seja, existe um direito dos cidadãos – o direito a uma Tutela Jurisdicional efetiva –, constitucionalmente consagrado, que merece a particular atenção do Estado, criando condições, por via legislativa para a sua efetiva consagração.

Por outro lado, compete ao estado assegurar, através das suas estruturas organizativas, que aquele direito dos cidadãos seja efetivamente assegurado, não permitindo que ele seja mera letra morta na constituição.

O estado tem de assegurar aos cidadãos que as normas criadas para tornar aquele direito efetivo sejam cumpridas nos tribunais, nomeadamente pelos agentes que detêm o poder de conduzir o processo com celeridade; que têm, no fundo, o poder de gestão processual.

Esses agentes são, desde logo, os juízes, a quem incumbe fazer uma adequada gestão processual de cada um dos processos que têm a seu cargo (gestão essa que encontra expressão legal no artigo 6.º do CPC), mas também do acervo de processos que lhes são distribuídos (a sua pendência processual).

Mas a gestão do tribunal (globalmente considerado) está também a cargo dos órgãos de gestão, que têm agora um papel auxiliar (a montante) e fiscalizador (a jusante) do dever de gestão processual que incumbe a cada magistrado.

Resumindo, a intervenção do Estado, na concretização daquele direito dos cidadãos a uma Tutela Jurisdicional Efetiva demanda **que se faça um controle eficaz dos serviços dos tribunais, criados em nome dos cidadãos e para os cidadãos.**

Esse controle implica, necessariamente, um acompanhamento permanente e regular daqueles serviços.

Encontra aqui pleno acolhimento o acompanhamento das comarcas pelos Serviços de Inspeção.

IV. Críticas apontadas

É claro que **o sistema preconizado não está isento de críticas**, provindas de pessoas muito avalizadas nos meios judiciais.

Defende-se que:

“... A vertente avaliativa e a sancionatória devem estar afastadas nesta interdependência entre a gestão dos processos e do tribunal.

Ao contrário do que sucede na generalidade dos países europeus, em particular naqueles sistemas judiciais que têm desenvolvido modelos de gestão eficientes e de qualidade, Portugal dispõe, há dezenas de anos, de um sistema de inspeção dos seus juízes.

Daí que o perigo de condicionar a atividade jurisdicional, “emparedando” os juízes entre o controlo, através do Inspetor da sua área, e a monitorização do respetivo Juiz Presidente, deva ser clara e liminarmente afastado; o mais precioso trunfo trazido pelos magistrados judiciais assentará sempre na independência e imparcialidade do seu ofício, exercido sem condicionamentos internos ou externos.

É, pois, crucial que nesta fase inicial da reforma se assuma a importância de uma cisão profunda entre a gestão, designadamente processual, conduzida pelo Presidente, e a vertente profissional própria da carreira judicial, entregue aos corpos inspetivos e disciplinares do CSM.

Isto dito, parece também que a atividade inspetiva, como as tarefas desenvolvidas pelos vogais eleitos pelo CSM, em particular os da primeira instância, terão que acomodar-se à nova realidade decorrente da Lei 62/2013. Em particular, não faz mais sentido que aos serviços de inspeção continuem a ser cometidas tarefas como a transmissão ao Conselho Superior da Magistratura de “indicações completas sobre o modo como os tribunais inspecionados funcionaram (...) designadamente quanto ao preenchimento dos quadros, níveis de organização e eficiência, movimento processual, pendência real e níveis de distribuição das cargas de serviço, registando as anomalias e deficiências verificadas; ou ainda a de facultar ao Conselho Superior da Magistratura o

conhecimento do estado dos serviços nos tribunais, designadamente quanto à organização, preenchimento, adequação e eficiência dos quadros, movimento processual real, produtividade e níveis de distribuição das cargas de serviço (cf. artigos 2.º e 3.º, als. a) e b), do Regulamento de Inspeções Judiciais).

Manifestamente existe uma dúbia duplicação de estruturas organizacionais, visando os mesmos fins: repita-se, impor-se-ia uma clara separação de atribuições e funções, entregando aos Presidentes dos Tribunais, e demais estruturas de gestão, as competências exclusivas de administração dos tribunais, naturalmente sob a coordenação e direção do CSM, ao passo que aos serviços de inspeção caberiam, com uma estanque compartimentação, as funções atinentes com a carreira judicial, em particular a avaliação e a disciplina.

Mais: cremos que a nova estrutura organizacional, a que acresce a implementação plena dos concursos curriculares de acesso aos Tribunais da Relação, demandaria uma reponderação das competências dos serviços inspetivos, reduzindo a periodicidade da avaliação dos juízes, direcionando-a para a monitorização necessária aos primeiros anos da carreira e, depois, concentrando-a apenas nas etapas de previsível promoção, designadamente como pressuposto de acesso a tribunais especializados, onde se prescreve uma classificação de mérito...” (José Igreja Matos, “O Juiz Presidente e a Gestão Processual” Lisboa CEJ. 2014).

Apesar da avalizada opinião do seu autor, que muito prezamos, a legislação então saída, após a reforma do Sistema Judiciário, veio consagrar de forma expressa o acompanhamento das comarcas pelos serviços da inspeção, atribuindo-lhes (também) funções gestionárias, e compatibilizando – cremos que de uma forma harmoniosa –, a intervenção do Presidente da comarca e do Inspetor judicial no acompanhamento regular e permanente dos serviços judiciais.

Isto numa clara distinção entre a inspeção classificativa e o acompanhamento das comarcas com carácter meramente gestionário, e sem beliscar, cremos, o princípio (sagrado e consagrado) da independência dos juízes e dos tribunais, como daremos conta de seguida.

V. O Acompanhamento das comarcas (a cargo dos Inspetores Judiciais) e o princípio da independência dos Juízes (e dos Tribunais)

Uma outra preocupação constante e a que não podemos ficar alheios, é a de impedir que o **acompanhamento dos serviços judiciais a cargo dos serviços da Inspeção possa interferir com o princípio da Independência dos Juízes** e dos tribunais (princípio basilar de um Estado de direito democrático).

Caberá sempre ao Inspetor Judicial (e ao Juiz Presidente), como Juízes que são, assegurar que tal não aconteça.

Não podemos, no entanto, confundir conceitos, como acontece por vezes, em que a independência dos tribunais e dos juízes é compreendida como ausência de responsabilidade. Nunca se poderá reclamar uma total autonomia profissional para preservar a independência dos magistrados.

Independência do juiz, como vem sendo defendido cremos que unitariamente, não significa trabalhar em isolamento. Um tribunal não é apenas uma instituição; ele é também uma organização a que os juízes pertencem. Essa organização não pode garantir o trabalho judiciário, se os juízes não tomarem parte no trabalho da organização.

A propósito da independência dos Juízes, não resistimos a citar os sábios ensinamentos do Juiz Conselheiro Mário Belo Morgado quando afirma:

“Como expressamente consagra o artigo 91.º, n.º 4, da Lei de Organização do Sistema Judiciário, ninguém pode impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da decisão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada.

Mas, apesar dos equívocos que frequentemente lhe estão associados, é evidente que o princípio da independência não implica, de per si, qualquer situação jurídico-administrativa de privilégio pessoal para os magistrados.

Os juízes são – e devem ser – absolutamente independentes no exercício da judicatura, mas há que ter presente que nos tribunais a função jurisdicional coexiste com a função administrativa, domínio em que se inserem, por exemplo, as competências desenvolvidas pelo CSM, pelos inspetores judiciais e por todos os demais responsáveis pela gestão do sistema, competências que são materialmente administrativas.

Num Sistema de Justiça moderno e com qualidade não podem deixar de estar presentes três elementos estruturantes: independência dos tribunais; boa aplicação do Direito; por fim, mas não em último lugar, a eficácia e celeridade do serviço público que é a Justiça.

Apesar das balizas naturalmente impostas pelo princípio da independência dos juízes, é na conjugação ou harmonização prática de todos estes vetores que se estrutura, em última análise, a problemática da gestão do desempenho dos juízes.

Ora: na generalidade das democracias estabilizadas, tem-se por adquirido que o poder judicial se esgota na função jurisdicional e que esta, por sua vez, se esgota na aplicação imparcial do direito ao caso concreto.

Daqui se retira, basicamente, que a independência é uma arquitetura ao serviço da imparcialidade: atribui-se independência aos tribunais para que estes, livres de todo o tipo de influências marginais, possam julgar bem.

À semelhança do que acontece com a imunidade parlamentar, a independência dos juízes em face dos demais poderes do Estado é uma "prerrogativa" de natureza estritamente funcional relativamente a um adequado exercício da jurisdição, pelo que não pode deixar de perspetivar-se a partir da pretensão do cidadão a uma Justiça justa. Assim, delimitado o âmbito do princípio, é patente que o nosso ordenamento jurídico consagra, neste campo, um conjunto de mecanismos e princípios garantísticos que não tem paralelo na maior parte dos países. Refiro-me, fundamentalmente: aos princípios do juiz natural e da inamovibilidade dos juízes; à não sujeição dos juízes – no âmbito do exercício da função jurisdicional – a quaisquer ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento das decisões proferidas em via de recurso por tribunais superiores; por fim, à existência entre nós de Conselhos Superiores, sendo certo que nos sistemas jurídicos anglo-saxónicos, bem como em vários países europeus – como a Alemanha ou a Holanda –, eles, pura e simplesmente, não existem.

Em suma: desde que plenamente respeitadas as competências jurisdicionais dos juízes, o princípio da independência em nada colide com uma gestão efetiva, dinâmica e responsabilizante das instituições judiciárias...”.

Ainda sobre a independência dos Juízes disserta, de forma muito assertiva Nuno Coelho (em “Gestão dos Tribunais e Gestão Processual” Lisboa CEJ, (Coleção Direção de Comarcas, março de 2015):

“... A independência é um conceito de relação, pois ela pressupõe uma base de pertença e de relacionamento, isto é, de interdependência. É nesta última que se fortalece e desponta a autonomia daquele que se pretende independente. Só se pode ser independente quando se partilha um espaço ou um domínio comum, implicando essa consciência um respeito mútuo das diversas autonomias e dos diversos espaços recíprocos de atuação.

Por outro lado, para além de interdependência num espaço comum, a independência – como espaço de liberdade e de autonomia –, pressupõe também alguma responsabilidade (mais ou menos marcada) da entidade ou da instituição que se assume como independente.

A independência como padrão organizativo, regulativo e deontológico terá (...) de ser encarada, antes de mais, como um merecimento, pois a independência judicial necessita de ser conquistada, não sendo automática (...).

Os juízes e os tribunais terão o respeito e a legitimação dos cidadãos condizentes com a excelência do seu desempenho, resultado de decisões imparciais, bem fundamentadas e proferidas em prazo razoável.

Daí que a independência judicial se possa considerar, atualmente, como uma noção multidimensional e de cariz dinâmico, sendo também (...), um conceito em relação com o valor da responsabilidade (enquanto accountability, ponto de encontro ou cruzamento das noções de transparência, de prestação de contas e da assunção ética da responsabilidade).

Nesse sentido, pode-se dizer que a independência judicial só se pode entender como uma independência responsabilizante do ponto de vista ético-social, fazendo a mesma ganhar operatividade e pragmatismo.

Por via disso, tem-se assistido nas últimas décadas, a um crescente movimento reformista na justiça, não só na escala europeia, mas também mundial, que se preocupa em melhorar o sistema judicial, tornando-o mais célere, desburocratizado, transparente e eficiente, na procura de uma melhor justiça e, por essa via, da garantia de uma verdadeira cidadania.

Quando a justiça é lenta, de elevado custo ou ineficaz, as pessoas sofrem injustas e ineficientes violações nos seus direitos e liberdades.

O melhoramento do sistema judicial, sobretudo no que respeita à sua eficiência e eficácia, passou a ser visto como parte de um processo mais amplo de modernização do Estado e desenvolvimento económico-social.

Isto é, a governação e a organização da justiça faz-se tendo em conta os dois princípios básicos que subjazem a toda a temática da administração judiciária:

- *pleno respeito da independência e da autonomia do poder judicial; e*
- *a responsabilização pelo desempenho qualificado e eficiente do serviço público*

de justiça por parte do sistema judicial (accountability)...”.

Não podíamos estar mais de acordo com a noção de Independência dos Juízes e dos tribunais de que falam os autores citados. **O estatuto da Independência de que gozam os juízes, mais do que um privilégio para eles próprios, deve ser visto como uma responsabilidade que lhes foi dada pelo povo**, sendo em nome do povo que a Justiça deve ser exercida.

Por isso, não se pode usar o baluarte da Independência dos Juízes para afastar os modelos organizativos implementados pela Reforma do Sistema Judiciário, nem o acompanhamento dos serviços judiciais, por parte das entidades a quem foi conferida a missão de fazer tal acompanhamento e monitorização.

VI. Conclusão

Como referimos acima, um dos objetivos da reforma do sistema judiciário foi sem dúvida o do melhoramento da eficiência e da eficácia do sistema da justiça.

A criação das comarcas, com a divisão do mapa judiciário de uma forma equilibrada, tendo em conta a população portuguesa, a criação de órgãos de gestão dessas comarcas, de modo a fazer uma boa gestão dos recursos (humanos e materiais) existentes – Presidente de comarca, magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário –, e especialização dos tribunais, foram medidas tomadas pelo governo para tornar a justiça portuguesa mais eficiente e mais produtiva.

Volvidos 7 anos após a reforma judiciária, esses desideratos foram cumpridos, pelo menos em parte, mas eles podem ir ainda mais além, com um controle mais eficaz e eficiente dos serviços judiciais, pelos Serviços de Inspeção do Conselho, auxiliando o Juiz Presidente na gestão dos tribunais, nomeadamente acompanhando o desempenho dos magistrados judiciais, de uma forma permanente e atuante, focando-se nos problemas mais graves da gestão processual e impedindo o seu agravamento futuro.

Aliás, o acompanhamento das comarcas a cargo dos Serviços da Inspeção tem enquadramento legal, e mostra-se necessário para a melhoria do sistema da justiça.

Esse acompanhamento também não colide com o acompanhamento da comarca e dos serviços judiciais que vem sendo feito pelo Presidente da comarca e pelo Conselho, através do respetivo vogal, havendo, pelo contrário, uma interligação de funções, tendo o inspetor judicial uma função auxiliar (e mais interventiva) nesse acompanhamento gestor.

Trata-se de uma função distinta da função inspetiva e meramente classificativa, mas que demanda conhecimentos e experiência funcional do inspetor judicial na avaliação do desempenho dos magistrados, sobretudo a nível de gestão processual e adaptação ao serviço que têm a seu cargo.

Essa forma de acompanhamento também não interfere com a independência dos juízes, pois não invade a sua esfera jurisdicional; trata-se de um acompanhamento meramente gestor, que poderá revestir até um caráter de auxílio e entreajuda na busca de soluções para uma melhor administração da justiça.

Mas a maior virtude do acompanhamento das comarcas a cargo dos Serviços de Inspeção tem a ver com o melhoramento dos serviços da Justiça para com os cidadãos, em nome de quem ela deve ser feita, dando consistência prática ao seu direito, constitucionalmente garantido, a uma Tutela Jurisdicional efetiva.

Bibliografia

- Gomes Canotilho e Vital Moreira – “Constituição da República Portuguesa Anotada”, vol. I e II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2007;
- José de Melo Alexandrino – “Direitos Fundamentais”, Introdução Geral, Principia, 2007;
- Paulo Fernandes da Silva – “A Reforma da Organização Judiciária: O Conselho Superior da Magistratura, as Inspeções Judiciais e os Juízes Presidentes da Comarca” – Revista Julgar n.º 27, 2015;
- Luís Azevedo Mendes/Nuno Coelho, “A Construção do Novo Mapa dos Tribunais. Enraizamento, Efectividade e Mudança”, Revista Julgar n.º 2, 2007;
- José Igreja Matos, José Mouraz Lopes, Luís Azevedo Mendes e Nuno Coelho, “Manual de Gestão Judicial”, Almedina, 2015;
- José Igreja Matos “O Juiz e o Processo Civil (contributo para um debate necessário)”, Revista Julgar, maio-agosto 2010;
- José Igreja Matos, “A Gestão Processual: um Radical Regresso às Raízes”, Revista Julgar n.º 10, 2010;
- Luís Azevedo Mendes, “Uma linha de vida: Organização Judiciária e Gestão Processual nos Tribunais Judiciais”, Revista Julgar, janeiro-abril, 2010;
- Mário Belo Morgado, “O Juiz Presidente e a Gestão Processual”, Lisboa, CEJ, 2014;
- Ana de Azeredo Coelho, “O Juiz Presidente e a Gestão Processual”, Lisboa, CEJ, 2014;
- José Igreja Matos, “O Juiz Presidente e a Gestão Processual”, Lisboa CEJ, 2014;
- Nuno Coelho, “Gestão dos Tribunais e Gestão Processual”, Lisboa CEJ, (Coleção Direção de Comarcas, março de 2015);
- Maria João Barata Santos, “A liderança no modelo de Gestão para os Tribunais à luz do preconizado pelo modelo CAF (estrutura comum de avaliação)”, Revista Julgar n.º 20, 2013;
- Perfecto Andrés Ibáñez, “A Profissão de Juiz, Hoje”, Revista Julgar n.º 1, 2007;
- Rui Tavares, “A reforma Judiciária em Curso”, Revista Julgar n.º 20, 2013;
- Nuno Coelho, Reorganização Judiciária e as Profissões da Justiça”, Revista Julgar n.º 13, 2011;
- António Pedro Barbas Homem, “Considerações acerca da Função Jurisdicional e do Sistema Judicial”, Revista Julgar n.º 2, 2007;
- Rogério Alves, “Legitimação do Poder Judicial”, Revista Julgar n.º 8, 2009;
- Luís Noronha Nascimento, “O Novo Modelo de Gestão na Proposta de Lei dos Tribunais”, Revista Julgar n.º 20, 2013;

2. O Acompanhamento das comarcas pelos serviços de inspeção do Conselho Superior da Magistratura.
A articulação entre os poderes de gestão do Presidente da Comarca e os poderes do Inspetor Judicial

- António Henriques Gaspar, “O tempo Judiciário e a qualidade da decisão”, Revista Julgar n.º 5, 2008; e
- Ana de Azeredo Coelho, “Os objectivos da Justiça. A Justiça como Objectivo”, Revista Julgar n.º 2, 2007.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Título:

Direção de Comarcas – Juiz Presidente

Ano de Publicação: **2021**

ISBN: 978-989-9018-91-4

Série: **Direção de Comarcas**

Edição: **Centro de Estudos Judiciários**

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt