

M 2013

A REAÇÃO INSTITUCIONAL À INEFICIÊNCIA DOS TRIBUNAIS JUDICIAIS

MANUEL DA SILVA GRILO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA
À FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO PORTO EM
ÁREA CIENTÍFICA JURÍDICO-ECONÓMICA

Resumo:

Em Portugal, os sinais de ineficiência dos tribunais são evidentes nos dados estatísticos, nos resultados dos inquéritos de opinião sobre o funcionamento da justiça e nos estudos de alguns organismos que apontam como fontes de ineficiência a complexidade da legislação e os procedimentos processuais, a organização interna e o modelo de governo dos tribunais e as regras de gestão processual.

Reagindo à ineficiência dos tribunais, o poder institucional aumentou os recursos humanos e materiais e procedeu a alterações legislativas que aparentemente foram insuficientes, como o demonstra o atual estado da justiça. A nova Lei Orgânica de Funcionamento dos Tribunais Judiciais prevê um novo Mapa Judiciário saído da reorganização estrutural judiciária que dará origem aos tribunais de comarca. O referido normativo prevê um modelo de gestão, centrado na figura do Juiz presidente a quem são atribuídas competências de gestão que eventualmente interferem com o princípio da independência dos juízes.

O governo dos tribunais judiciais, não possui uma liderança na verdadeira aceção da palavra. O poder está repartido entre o Ministério da Justiça que administra a carreira dos funcionários judiciais, e os recursos materiais e os Conselhos Superiores do Ministério Público e da Magistratura Judicial que controlam e administram as carreiras dos magistrados. Cada secção gere os processos que lhe estão distribuídos.

O êxito das reformas previstas depende do respeito do modelo de gestão, pelas especificidades da função jurisdicional, isto é, as competências de gestão do Juiz presidente não podem interferir com o princípio da independência dos juízes. E nesta perspetiva o modelo de gestão dos tribunais de comarca previsto na LOFTJ, deve ser repensado no sentido de melhor o adequar à função jurisdicional.

Palavras-chave: ineficiência; tribunais; juízes; gestão; justiça.

Abstract:

In Portugal, the signs of inefficiency of the Judicial Courts are evident in the statistical data; the opinion polls' results on the functioning of judicial systems; and in studies conducted by certain entities which indicate, as sources of inefficiency, the complexity of legislation and procedural requirements, the internal organization and model of courts administration and procedural rules.

Reacting to courts' inefficiency, institutional power increased human and material resources and made legislative changes which were apparently insufficient, as can be verified by the current state of justice. The new Organic Law on the Functioning of Judicial Courts (LOFTJ from Portuguese) foresees a new Judiciary Map as the result of a structural reorganization which will lead to judicial district courts. This measure provides a management model centred on the figure of the presiding judge to whom management competencies are assigned, which eventually interfere with the principle of independence of judges.

Judicial court administration has no leadership in the true sense of the word. Authority is divided between the Ministry of Justice which manages judicial clerks' careers and material resources, and the Superior Council of the Public Prosecutor's Office and the Judiciary which control and manage the careers of judges. Each section manages its assigned processes.

The success of the upcoming reforms depends on the compliance of the management model, due to its specificities of judicial functioning, i.e., the management competencies of the presiding judge cannot interfere with the principle of independence of judges. For that reason, the management model of judicial district courts projected in the LOFTJ should be rethought in order to better suit the judicial function.

Keywords: inefficiency; courts; judges; management; justice.

Índice

	Pág.
Resumo.....	2
Abreviaturas.....	4
Introdução.....	5
Capítulo I – A eficiência dos tribunais	
1. O conceito de eficiência.....	8
1.1.A eficiência na ordem jurídica.....	9
1.2.A eficiência da justiça como garantia de direitos.....	11
Capítulo II – Sinais de ineficiência dos tribunais judiciais	
1. A organização do sistema judicial.....	13
1.1. O governo dos tribunais.....	15
1.2. Evidências de ineficiência dos tribunais judiciais.....	17
1.3. Fontes de ineficiência dos tribunais.....	22
Capítulo III – Reação institucional à ineficiência dos tribunais judiciais	
1. O impulso reformista europeu.....	26
2. A reação portuguesa às ineficiências dos tribunais judiciais.....	28
2.1.A reforma da legislação processual e orgânica dos tribunais judiciais.....	29
2.2.Resolução extrajudicial de conflitos.....	34
2.3.Recurso às tecnologias de informação e comunicação.....	36
3. A situação atual dos tribunais judiciais.....	37
4. Vicissitudes das reformas dos tribunais judiciais.....	39
4.1.A problemática do novo modelo de gestão dos tribunais.....	41
4.2.A independência dos juízes e o modelo de gestão empresarial.....	44
5. A experiência comparada.....	46
5.1.A experiência holandesa.....	46
5.2.A experiência norueguesa.....	47
5.3.A experiência belga.....	48
5.4.A experiência irlandesa.....	48
5.5.A experiência austríaca.....	49
5.6.A experiência estadunidense.....	50
5.7.A experiência finlandesa.....	51
6. Experiências nacionais comparadas em síntese.....	52
Conclusão.....	54
Bibliografia.....	57

Abreviaturas

ADR – Resolução Alternativa de Conflitos

CEDH – Convenção Europeia do Direitos do Homem

CEPEJ – Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça

CPA – Código Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSM – Conselho Superior da Magistratura

CSMP – Conselho Superior do Ministério Público

CSMP – Conselho Superior do Ministério Público

DGAJ – Direção Geral da Administração da Justiça

DGPJ – Direção- Geral das Políticas de Justiça

EFQM – European Foundation for Quality Management

IFCE- International Framework for Court Excellence

LOFTJ – Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais

MJ–Ministério da Justiça

SATURN–Study and Analysis of judicial Time Use Research Network

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TAC – Tribunal Administrativo de Círculo

TCA – Tribunal Central Administrativo

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

TQM – Total Quality Management

TR – Tribunal da Relação

WB – World Bank

Introdução

Com esta dissertação e com a investigação que lhe está subjacente, pretendemos compreender a reação institucional à ineficiência dos Tribunais Judiciais de 1^a. Instância, identificada em estudos já realizados. Na prossecução deste objetivo geral, procuramos, após sistematização dos conceitos de eficácia e de eficiência, evidenciar sinais de ineficiência dos tribunais judiciais; conhecer os fatores que estão na sua origem, estabelecer o nexo entre a ineficiência do sistema, o modelo de organização e a legislação processual civil; comparar as medidas reformistas portuguesas com as experiências realizadas nesta matéria por alguns países; e perspetivar a implementação do novo modelo de gestão dos tribunais.

O tema, apesar de abordar uma problemática já com alguns anos, mantém-se atual pela situação em que se encontram os tribunais judiciais, apesar das medidas reformistas que foram introduzidas nos últimos anos, e reveste-se de grande importância tendo em conta que a finalidade do sistema judicial é a de garantir os direitos individuais, coletivos e sociais e dirimir os conflitos entre os cidadãos as entidades e o Estado. Nessa condição, o seu desempenho repercute-se nas atividades sociais, económicas, políticas e culturais de um Estado. No limite, a ineficiência dos tribunais poderá pôr em causa a existência do próprio Estado de Direito, pela incerteza nas decisões judiciais, pela perceção de insegurança jurídica e pela degradação da confiança dos cidadãos na Justiça. Por conseguinte, a eficiência dos tribunais é fundamental para a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, e para reprimir a violação da legalidade democrática, conforme consta no artigo 202.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Constatamos também que a crise da Justiça não passa despercebida ao cidadão comum, dada a longa duração dos processos e, em consequência, a lentidão na obtenção das decisões judiciais. O sentimento generalizado na opinião pública é o de uma justiça morosa, ineficaz, ineficiente e enredada nas suas próprias normas.

A escassa literatura sobre o assunto refere como causa indireta dos atrasos da Justiça, o aumento da litigância, decorrente das políticas que facilitam o acesso ao direito, da maior consciencialização dos direitos sociais e da massificação do crédito ao consumo que aumentou o volume processual nos tribunais e, como causa, direta, a legislação processual desadequada e o défice de gestão dos tribunais.

A organização dos tribunais judiciais fundada numa estrutura dos anos trinta do século XX, não estava preparada para uma maior procura por parte dos cidadãos, nem se conseguiu adaptar devido ao seu cariz organizacional burocrático, que se caracteriza pela hierarquização dos funcionários, pelo excessivo formalismo e pela rigidez no relacionamento; à legislação processual desadequada; e ao modelo de governo dos tribunais que se caracteriza por um governo bicéfalo repartido entre o Ministério da Justiça (MJ) e os Conselhos das Magistraturas, isto é, um governo liderado por dois órgãos de soberania, independentes, cada um com os seus próprios interesses, por vezes antagónicos.

Os sucessivos governos, conscientes desta problemática, têm implementado algumas reformas centradas no aumento de recursos, nas alterações legislativas processuais, nos meios alternativos de resolução de conflitos e ultimamente ao nível da reorganização do Mapa Judiciário e do modelo de gestão dos tribunais ao abrigo da Lei n.º 52/2008 de 28 de Agosto (Lei da Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais) apenas em vigor para as comarcas-piloto. Atualmente para o sistema judicial vigoram duas leis orgânicas: a atrás citada e a aprovada pela Lei n.º 3/99 de 13 de Janeiro. Apesar destas reformas, os dados estatísticos mostram pendências muito elevadas e uma não melhoria do nível de desempenho.

Com problemas semelhantes, debatem-se os sistemas judiciais da maioria dos países europeus, cujos governos têm implementado reformas estruturais e legislativas, e experiências-piloto com modelos de gestão empresarial, aparentemente com algum sucesso. A situação da Justiça na Europa constitui uma preocupação para os respetivos governos que, no âmbito do Conselho da Europa, criaram a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ), organismo que tem por missão acompanhar e avaliar os sistemas judiciais dos países membros e apresentar propostas de melhoria aos respetivos governos.

Em torno da crise da Justiça, surgiram movimentos oriundos das ciências económicas e da gestão que propõem a aplicação de modelos de gestão empresarial, como solução para a ineficiência e ineficácia dos sistemas judiciais e que pressupõem, entre outros, a avaliação, o cumprimento de objetivos e a responsabilização pelo desempenho. A aplicação destes modelos não é consensual dado que algumas competências de gestão eventualmente colidem com o princípio constitucional de independência dos juizes.

A função jurisdicional é fundamental num Estado de Direito, sendo inaceitável qualquer redução ou limitação da independência do juiz que afete a imparcialidade das

suas decisões. Mas também não se compreenderá que um prestador de serviços públicos não esteja sujeito ao controlo e à responsabilização pelo seu desempenho.

A metodologia que utilizamos na realização desta dissertação baseou-se no estudo de obras de natureza legal dispersas no tempo, selecionadas em função da abordagem à problemática da independência dos tribunais e dos juízes e o confronto com os modelos de gestão; em relatórios recentes de natureza económica que versam sobre a gestão e organização dos tribunais; em dados estatísticos dos últimos dez anos sobre a produtividade dos tribunais; e em artigos doutrinários e científicos recentes, (em suporte papel e “on line”) incidentes sobre o desempenho do sistema judicial e perspectivas futuras do governo dos tribunais.

Este trabalho é constituído pela presente introdução, três capítulos subdivididos em secções e uma conclusão.

No Capítulo I, abordamos a origem e o sentido dos conceitos de eficiência e da eficácia, e a sua aplicação na ordem jurídica.

No Capítulo II, procuramos identificar os sinais e as fontes de ineficiência, com uma breve análise dos dados estatísticos relativos ao desempenho do sistema judicial na área da justiça cível, procurando compreender as várias tutelas do governo dos tribunais, no quadro do princípio constitucional da separação de poderes, passando pelo princípio da independência dos juízes e o confronto com a responsabilidade de prestação de contas do modelo de gestão.

No Capítulo III, dedicaremos o nosso estudo às medidas implementadas em Portugal, para tornar os tribunais judiciais mais eficientes, abordando as várias Reformas da Justiça, a problemática do novo Mapa Judiciário, a importância dos modelos alternativos à justiça formal e das tecnologias de informação e comunicação e dando conta do atual estado da experiência comparada e das várias abordagens de que tem sido objeto o governo dos tribunais judiciais de 1.^a Instância.

Capítulo I – A eficiência dos tribunais

1- O conceito de eficiência

Eficiência e eficácia são conceitos muitas vezes tratados como equivalentes, mas na verdade são distintos, porquanto a eficácia é a medida do alcance dos resultados; a eficiência é a medida da utilização dos recursos. Dito de outro modo, a eficiência é a relação entre a qualidade e a quantidade de inputs e a qualidade e quantidade de outputs produzidos, isto é, quanto maior for o volume e a qualidade da produção conseguido com o mínimo de fatores produtivos maior é o grau de eficiência; eficácia é a medida em que os outputs produzidos pelo processo se aproximam dos objetivos propostos ou seja quanto menor for o desvio entre o planeado e o realizado, maior é o grau de eficácia¹.

O critério de eficiência foi introduzido no espaço jurídico, pelas teorias enquadradas na análise económica do direito que tentam explicar as diversas dimensões da justiça com o recurso à análise económica², ou melhor, pretendem aplicar os critérios económicos na análise do sistema de justiça, na perspetiva do uso racional dos recursos.

Transpondo os conceitos para os tribunais poderemos concluir que os tribunais eficientes são os que fazem uma boa gestão dos recursos disponíveis de modo a obter melhores resultados com os mesmos meios, ou seja, os que permite assegurar aos cidadãos a garantia dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, com o menor esforço exigido aos mesmos cidadãos, quer em termos de recursos gastos, quer em termos de tempo que têm que aguardar pelas decisões judiciais. A este propósito, alguns autores enumeram alguns critérios definidores da eficiência dos tribunais.

Assim para o Banco Mundial (*World Bank*), o tribunal eficiente é aquele que é independente, tem força para executar as decisões judiciais e é célere na resolução de conflitos³. Para outros, o tribunal eficiente é aquele que garante a proteção dos direitos de propriedade e os direitos contratuais, contribuindo para uma afetação correta dos recursos e facilita as transações entre os indivíduos e as organizações⁴. Há ainda aqueles que consideram que os tribunais eficientes são os que têm baixa pendência, resolvem rapidamente os conflitos e uma eficaz execução das decisões judiciais⁵.

¹ TEIXEIRA, Sebastião – Gestão das Organizações. Lisboa. McGraw-Hill (1998), p. 7–8.

² CALVÃO, Filipa Urbano – Princípio da eficiência. FDUP-A7 (2010). ISSN 1645-1430, p. 329 – 341.

³ Cf. *Idem*.

⁴ DIAS, João Álvaro – Os Custos da Justiça. Atas do colóquio Internacional de Coimbra 2002: Almedina, (2005), p. 363.

⁵ IGLESIAS, Pablo; ARIAS Xosé Carlos – Problemas de Ineficiencia en el Sistema judicial español : Una vision transaccional. VII Jornadas de política económica 2005 [Em linha]. [Consult. 24 abr. 2012]. Disponível em < [URL:http://www.webs.uvigo.es/viiijpe/pdf/ARIAS-IGLESIAS.pdf](http://www.webs.uvigo.es/viiijpe/pdf/ARIAS-IGLESIAS.pdf) >

A eficácia, por sua vez, está relacionada com o alcance dos objetivos visados. A eficácia dos tribunais traduz-se nas decisões judiciais rápidas e justas, na celeridade da execução das sentenças e das respostas aos cidadãos.

Dada a importância do conceito de eficiência para compreender o desempenho do sistema de justiça e sendo este constituído pelo sistema legal que compreende o corpo de normas jurídicas, vejamos então o acolhimento que o conceito teve na nossa ordem jurídica.

1.1 – A eficiência na ordem jurídica

O conceito de eficiência, originário das ciências económicas foi sendo absorvido pelos sectores da vida económico-social, a partir da altura em que se começou a perceber que os recursos são cada vez mais escassos e que a sua utilização racional é um imperativo para todos os cidadãos, organizações e empresas. Como vimos anteriormente, o conceito de eficiência aparece associado à utilização de meios necessários para atingir o melhor resultado, com menos custos, sendo, por isso inseparável da produtividade⁶. Por conseguinte, numa perspetiva de análise económica, a eficiência do tribunal aparece ligada à sua produtividade isto é, a resolução correta de mais processos com menos custos.

Numa breve abordagem da Constituição da República Portuguesa, encontramos no art.º 267.º, referências ao conceito, numa terminologia imprecisa e flexível como “- A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização”, “... a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas”, ou assegurar a “ racionalização dos meios a utilizar pelos serviços”. E no art.º 81º, é mais clara a referência ao setor público empresarial, perspetivando um critério eficiente no funcionamento dos mercados e na utilização das forças produtivas. Ainda assim, há quem vislumbre nestes conceitos vagos, o princípio da eficiência na organização da administração pública, suportado pelo art.º 10.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA) que estende a toda a administração pública o objetivo de se organizar de modo a assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões⁷. Para outros, o princípio da eficiência ainda não ganhou peso suficiente na ordem jurídica,

⁶SILVA, Suzana Tavares – O princípio (fundamental) da eficiência. Revista FDUP A.7 (2010). ISSN1645-1430, p. 519 – 544.

⁷CALVÃO, Filipa Urbano, op. cit., p.131.

para que se possa considerar um princípio fundamental e, como tal, não tem relevo autónomo significativo⁸.

Contra o princípio da eficiência no sistema judicial, estão aqueles que defendem o respeito pelo subprincípio da “boa administração” decorrente do Princípio da Prossecução do Interesse Público, art.º 266.º, da Constituição, o qual responde aos critérios da eficiência nas “ (...) chamadas regras ou princípios da boa administração. O conteúdo do conceito é, assim, associado à ideia de que a Administração Pública tem o dever de prosseguir sempre da melhor maneira possível o interesse público, a satisfação das necessidades coletivas postas a seu cargo, adotando, para o efeito, as melhores soluções possíveis, do ponto de vista administrativo (técnico e financeiro) ”⁹.

Assim a “boa administração” constitui um dever, que vincula os agentes administrativos a atuar de modo a prosseguir o bem comum da forma mais eficaz e eficiente possível¹⁰. Mais ainda, a doutrina defende que do preceito constitucional se pode deduzir que a boa administração é a que assegura de modo eficiente a satisfação das necessidades coletivas, administrando racionalmente os recursos que lhe estão afetos, sem ultrapassar as exigências de proteção dos direitos e interesses dos particulares, impostas pela lei¹¹. Mas se os organismos públicos têm o dever legal de assegurar de modo eficiente a satisfação das necessidades coletivas, pode-se perguntar como é que a justiça chegou ao atual nível de desempenho.

Para a doutrina o dever de “boa administração” a que a administração pública está vinculada, é um dever imperfeito porque se for violado não há uma sanção jurisdicional, dado que não compete aos tribunais sindicarem o mérito das decisões administrativas e além disso, o princípio tem um carácter puramente objetivo ao qual não corresponde um direito subjetivo, para os administrados¹². Deste modo, o legislador e a própria doutrina afastam a possibilidade de o conceito de eficiência fazer parte dos princípios fundamentais da ordem jurídica, convencidos que estão de que o corpo de normas jurídicas responde a todas as dimensões da Administração Pública.

Porém, a situação atual do sistema de justiça parece revelar que o dever da boa administração que vincula a administração pública, não passa de letra morta, sendo apenas

⁸ SILVA, Suzana Tavares, op. cit., p.11.

⁹ ALMEIDA, Mário Aroso – O provedor de justiça: Volume comemorativo do 30º Aniversário da instituição [Em linha].2005, 11-35. [Consult. 20 mar. 2012].Disponível em <URL: http://www.provedorjus.pt/restrito/pub_ficheiro >. ISBN:972-8879-02-04.

¹⁰ Cf. *Idem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² AMARAL, Diogo Freitas, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 2º. Coimbra: Almedina, (2002).

um dever genérico desajustado de uma realidade que exige eficiência no funcionamento dos serviços públicos, celeridade nas respostas e decisões com qualidade.

O princípio da eficiência deveria ser uma preocupação do legislador e dos decisores políticos, na gestão da coisa pública e com mais premência na justiça porque um sistema de justiça ineficiente pode limitar as garantias constitucionais de acesso ao direito e de obter uma decisão judicial em prazo razoável, ameaçando a segurança jurídica e a proteção da confiança dos cidadãos no Estado de Direito.

1.2 - A eficiência da justiça como garantia de direitos

O sistema judicial será ineficiente quando não produz decisões judiciais de qualidade, num prazo razoável, apresenta elevado número de processos pendentes e responde com injustificada lentidão às solicitações, isto é, a ineficiência manifesta-se pela morosidade. A demora na obtenção de uma decisão judicial para além do prazo razoável, pode ser danosa para os cidadãos pela eventual perda de *chance* ou oportunidade de realização dos seus direitos ou gerar expectativas legítimas de conseguir que determinado ato produza os seus efeitos. Neste sentido, o acesso dos cidadãos ao direito e aos tribunais e o direito a obter uma decisão justa, num prazo razoável, previstos no art.º 20º da Constituição da República Portuguesa, estará a ser ameaçado pela morosidade dos tribunais.

Nesta perspetiva, os atrasos da justiça, eventualmente serão geradores de insegurança jurídica e desconfiança no sistema judicial. Ora, um dos princípios basilares do Estado de Direito (art.º 2.º CRP) é precisamente o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança que implica um mínimo de certeza e segurança nos direitos das pessoas e nas expectativas juridicamente criadas a que está imanente uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado¹³. Assim num Estado de Direito, os cidadãos têm o direito de poderem confiar minimamente que as decisões jurídicas que incidem sobre os seus direitos se ligam aos efeitos jurídicos previstos nas normas que as regulam¹⁴.

A questão que se põe é saber em que medida a morosidade dos tribunais atinge a segurança jurídica e a proteção da confiança e se um mínimo de certeza e segurança nos

¹³ Acórdão n.º 0164A/04, de 13/11/2007 Supremo Tribunal Administrativo. [Consult.20 jan 2012]. Disponível em < [URL:http://www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) >

¹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes - Estado de Direito [Em linha]. Disponível em <URL: <http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf> >

direitos das pessoas está garantido porque, caso isso não aconteça, é o próprio Estado de Direito que é posto em causa.

Por conseguinte, a ineficiência dos tribunais, constitui uma ameaça aos direitos das pessoas e, conseqüentemente, a toda a ordem jurídica; a *contrario* a eficiência do sistema judicial é uma condição necessária para reforçar a confiança, a certeza e a segurança jurídica das decisões judiciais; e garantir a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos que esperam da Justiça, fiabilidade, transparência e celeridade nas decisões judiciais que os afetam, de modo a poderem planear a sua vida com antecipação e segurança.

Em síntese, a defesa dos direitos e garantias dos cidadãos compete aos tribunais. A garantia efetiva dos direitos depende do desempenho eficiente dos tribunais. Neste sentido, quanto maior for a eficiência dos tribunais, maior será a proteção dos direitos e garantias dos cidadãos.

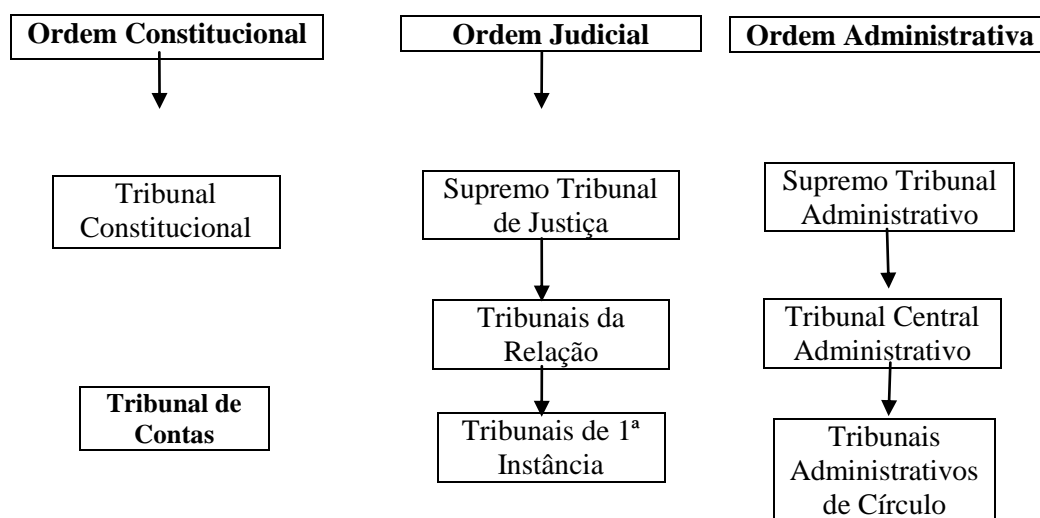
Capítulo II – Sinais de ineficiência dos tribunais judiciais

1 - Organização do sistema judicial

O sistema de justiça é constituído pelo sistema legal que compreende o corpo de normas jurídicas e pelo sistema judicial que assegura o seu cumprimento.

O sistema judicial¹⁵ compreende a seguinte categoria de tribunais: o Tribunal Constitucional, como órgão de recurso das decisões dos restantes tribunais em matéria de constitucionalidade; o Tribunal de Contas (TC), que tem por função a fiscalização da legalidade das contas públicas; o Supremo Tribunal Administrativo (STA), como órgão superior hierárquico dos Tribunais Centrais Administrativos (TCA), dos Tribunais Administrativos de Círculo (TAC), e dos Tribunais Tributários; o Supremo Tribunal de Justiça (STJ), no topo da hierarquia dos tribunais judiciais de primeira e segunda Instâncias, e julgados de paz. Por conseguinte, o sistema judicial português tem a seguinte estrutura:

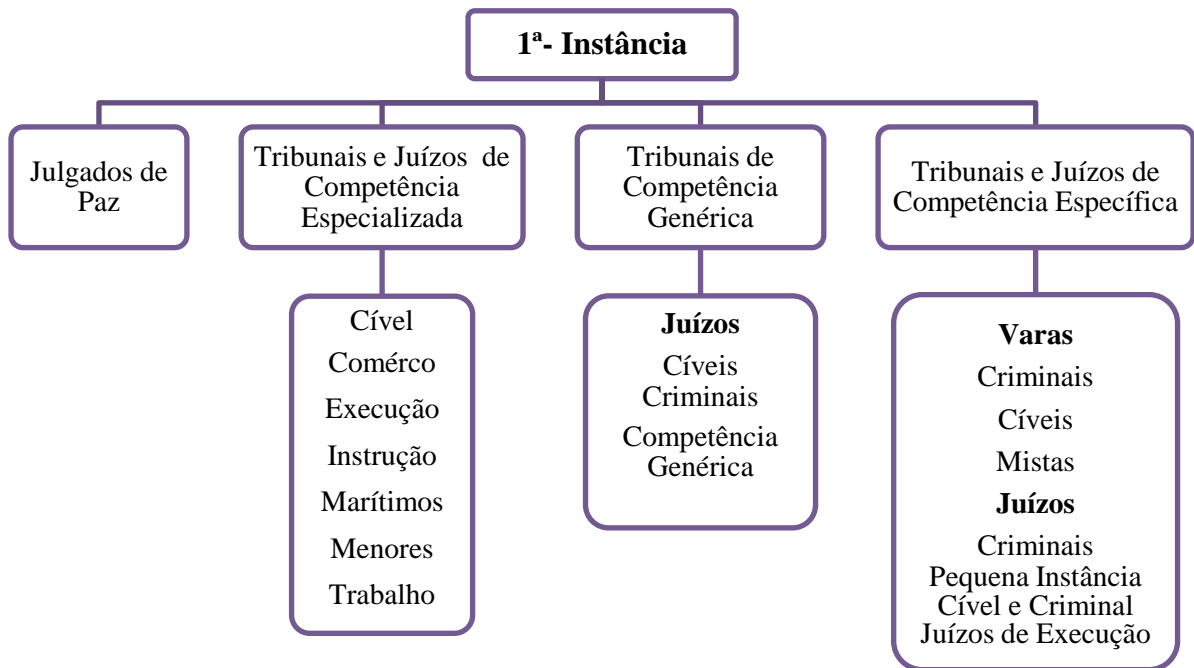
Figura 1 – Organização Judiciária



Fonte: Conselho Superior de Magistratura

¹⁵ A descrição aqui apresentada tem por fundamento o que está estabelecido na Constituição da República Portuguesa (CRP), na Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, nos Estatutos dos Tribunais Administrativos e Fiscais, no Decreto-Lei n.º 10/2011 de 20 de Janeiro (tribunais arbitrais), na Lei n.º 78/2001 de 13 de Junho (Julgados de Paz) e no Conselho Superior de Magistratura.

Figura 2 – Tribunais Judiciais



Fonte: Conselho Superior de Magistratura

Os tribunais judiciais estão organizados em diferentes jurisdições, são independentes entre si, têm estrutura e regimes próprios. Cada tribunal tem competência própria em razão da hierarquia, da matéria, do valor e do território. Em razão da matéria, são competentes nas causas que não sejam atribuídas a outras jurisdições. Os Tribunais de 1.ª Instância são competentes territorialmente na área da sua circunscrição e os Tribunais da Relação (TR) no respetivo círculo judicial. O valor da causa determina qual o tribunal que tem competência para julgar a causa.

O Supremo Tribunal de Justiça é o órgão superior da hierarquia dos tribunais judiciais e constitui-se como uma terceira instância de recurso. Os Tribunais da Relação são tribunais de recurso de segunda instância. Estão divididos em três secções conforme a matéria: cível, penal ou laboral. A regra é que todos os processos iniciem a tramitação e os litígios sejam julgados pela primeira vez nos tribunais de 1ª. Instância.

Os tribunais judiciais de 1.ª Instância de competência genérica tratam de todo o tipo de litígios, independentemente da sua natureza ou valor.

São tribunais de competência específica, as varas mistas, cíveis e criminais que decidem processos de valor superior a 30.000 euros ou referentes a crimes graves, puníveis

com pena de prisão superior a 5 anos e os juízos cíveis e criminais de pequena instância que julgam os processos cujo valor não exceda os 5.000 euros ou a pena aplicável aos crimes não exceda os 5 anos de prisão.

São tribunais de competência especializada, aqueles cuja matéria exige um tratamento especializado, designadamente os tribunais de instrução criminal, trabalho, família e menores, comércio, marítimos e execução de penas.

Os Julgados de Paz são tribunais extrajudiciais que têm competência para mediar, apreciar e julgar ações declarativas cujo valor não exceda a alçada do Tribunal de 1ª Instância (5.000 euros).

Tanto os Julgados de Paz como os Tribunais Arbitrais constituem-se como alternativa aos tribunais judiciais de primeira instância em determinados litígios. Os Tribunais Arbitrais, são formados numa instituição arbitral com carácter permanente ou *ad hoc* para determinado litígio. Em regra, a arbitragem é voluntária e necessita da manifestação de vontade de ambas as partes.

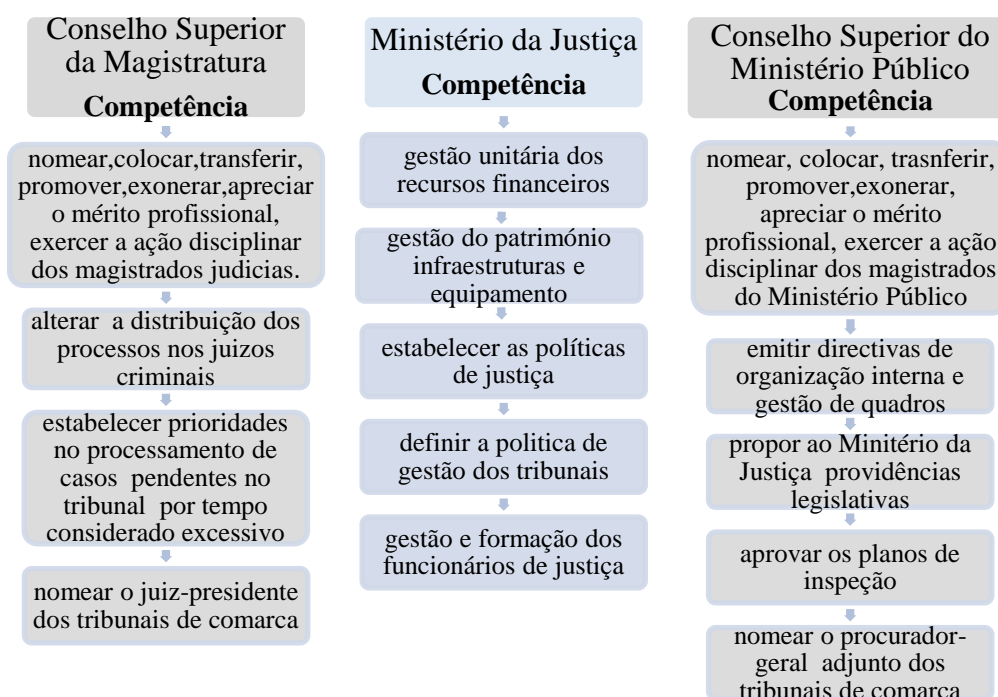
1.1 - O governo dos tribunais

No governo dos tribunais, como veremos adiante, encontramos nos sistemas judiciais europeus, modelos de gestão muito diferenciados, quanto ao nível de concentração/desconcentração da administração da justiça e à distribuição de competências entre o poder Executivo e o poder Judicial, mas também quanto à interpretação dos princípios da independência dos juízes e do juiz natural¹⁶, este último com repercussões nas medidas de gestão processual e na mobilidade dos juízes dentro da mesma circunscrição.

Para superar a incompatibilidade, alguns Estados optaram por criar um órgão independente do poder Executivo que a nível central administra o sistema judicial. Portugal criou os Conselhos da Magistratura e do Ministério Público, uma espécie de autogoverno das magistraturas, ficando o Ministério da Justiça com a gestão a nível central dos recursos materiais e dos funcionários da justiça optando, assim, por um governo bicéfalo, conforme se pode verificar na figura seguinte:

¹⁶ O princípio do juiz natural está consagrado no n.º 9 do art.º 32.º da Constituição Portuguesa e constitui uma garantia de que "...intervirá na causa o juiz determinado de acordo com as regras da competência legal e anteriormente estabelecidas", conforme Acórdão n.º 06P2175 de Supremo Tribunal de Justiça, 14 de Junho de 2006.

Figura 3 – Tutela da Justiça



Fonte: Observatório Permanente da Justiça¹⁷

Assim, o governo dos tribunais judiciais, está repartido entre o Ministério da Justiça que a nível central, administra a carreira dos funcionários judiciais, implementa as políticas de justiça e centraliza as competências de administração financeira, gestão patrimonial e tecnologias de informação e os Conselhos Superiores do Ministério Público e da Magistratura Judicial a quem compete o controlo e a administração das carreiras dos magistrados e o exercício do poder disciplinar. As carreiras dos magistrados são geridas autonomamente e de forma independente da dos funcionários judiciais. A gestão processual é da competência do escrivão de direito que tem sob as suas ordens os funcionários judiciais.

Este modelo de organização foi implementado na década de trinta do século passado, em pleno Estado Novo. Assistiu às grandes transformações políticas, sociais e económicas e à crescente consciencialização da importância do papel da justiça na construção do Estado de Direito que alteraram profundamente o desempenho funcional dos

¹⁷ GOMES, Conceição, (coord), FERNANDES, Diana, SOARES, Elida, HENRIQUES Marina, RIBEIRO, Tiago - A Gestão dos Tribunais: Um olhar sobre a experiência das comarcas piloto. Relatório do Observatório Permanente da Justiça 2010. [Em linha]. [Consult. 12 nov. 2011] Disponível em < [URL:http://www.opj.ces.uc.pt](http://www.opj.ces.uc.pt) >

tribunais¹⁸ a que os sucessivos governos responderam com medidas reformistas. Neste sentido, foram introduzidas alterações legislativas no processo penal (D/L n.º 78/87 de 17 de fevereiro), foram criados modelos alternativos de resolução de conflitos (Lei n.º 78/2001 de 13 de novembro), foram estabelecidos tribunais especializados para crimes específicos (e Lei n.º 52/2008 de 28 de agosto), registou-se um aumento do número de magistrados e de funcionários (Lei n.º 38/87 de 23 de dezembro e Lei n.º 3/99 de 13 de janeiro), e até foi publicada a Lei da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado (Lei n.º 67/2007 de 31 de dezembro), aplicável aos danos decorrentes do exercício da função jurisdicional. Apesar destas medidas, os tribunais são percecionados como ineficientes, muito contribuindo para tal o número de pendências superior a milhão e meio no final de 2011¹⁹.

Há quem justifique a ineficiência com o aumento das solicitações, decorrentes das políticas que facilitam o acesso à justiça, à maior consciencialização dos direitos sociais por parte dos cidadãos, à criminalização de comportamentos rodoviários, ao aumento de ações de cobranças de dívidas decorrentes da massificação do consumo privado, que terão provocado um desequilíbrio entre a procura dos serviços de justiça e a oferta desses serviços²⁰. Mas há também quem defenda que as várias reformas apenas alteraram o enquadramento normativo e não o essencial do modelo de justiça²¹. Por conseguinte, o modelo de governo dos tribunais será um dos fatores que favorecerá a ineficiência do sistema de justiça.

1.2 – Evidências de ineficiência dos tribunais judiciais

Os dados estatísticos constituem um instrumento para se aferir acerca do desempenho das organizações sob apreciação. Porém, quantificar o desempenho de uma instituição como a justiça, é uma tarefa complicada, devido à sua natureza burocrática muito limitativa no que diz respeito ao acesso aos dados que permitam uma avaliação da produtividade²², pelo que vamos apenas abordar os dados quantitativos disponíveis nos sítios institucionais, referentes ao período de 2000 a 2011.

¹⁸ GOMES, Conceição, (coord), TRINCÃO, Catarina, FERNANDO, Paula, FERNANDES, Diana, SOARES, Carla, SANTOS, Elida – Para um Novo Judiciário. Qualidade e eficiência na gestão de processos civis. Relatório do Observatório Permanente da Justiça 2008. [Em linha].[Consult. 06 Abril 2012]. Disponível em < [URL:http://www.opj.ces.uc.pt](http://www.opj.ces.uc.pt) >

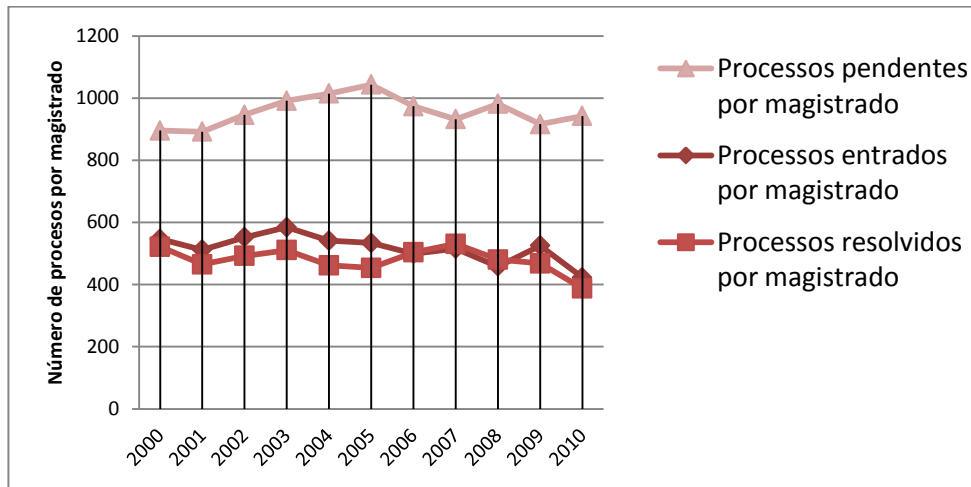
¹⁹ PORDATA. [Consult. 10 abr. 2012]. Disponível em <[URL:http://www.pordata.pt](http://www.pordata.pt)>

²⁰ GOMES, Conceição – Os atrasos da Justiça. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos (2011), p.21.

²¹ GAROUPA, Nuno – O Governo da Justiça. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos (2011), p.14.

²² Revista Sub Júdice, n.º 34. Coimbra: Ed. Almedina(2006), p. 127.

Figura 4 - Processos entrados, resolvidos e pendentes por magistrado judicial

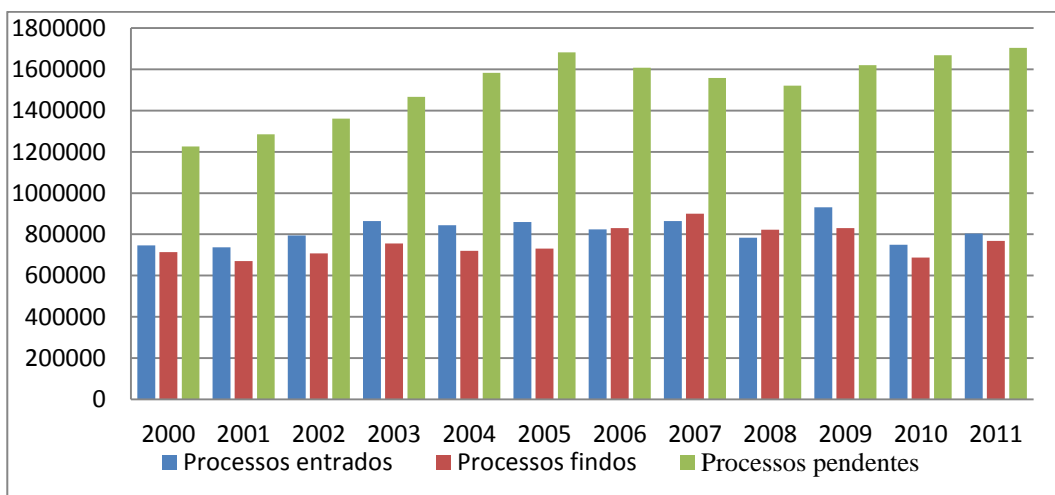


Fonte: PORDATA

Neste gráfico (Figura 4) pode-se observar um elevado número de processos pendentes por juiz e em regra o número de processos resolvidos é inferior aos processos entrados.

Os processos pendentes são aqueles que tendo entrado no sistema ainda não tiveram decisão final, na forma de acórdão, sentença ou despacho, na respetiva instância. São processos que aguardam a prática de atos ou de diligências pelo tribunal, pelas partes ou por outras entidades. Um processo suspenso é um processo pendente, qualquer que seja a causa da suspensão²³.

Figura 5 – Processos entrados, findos e pendentes nos Tribunais Judiciais de 1ª Instância

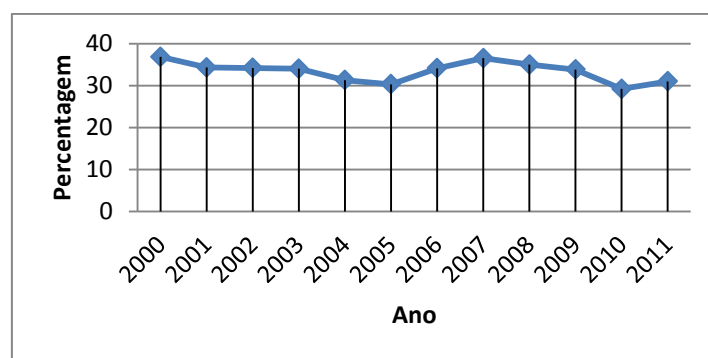


Fonte: PORDATA

²³ Cf. Direção Geral de Políticas de Justiça. [Consult. 10 abril 2012]. Disponível em <URL : <http://www.dgpj.mj.pt/>>

Neste gráfico (Figura 5) os dados revelam que no período entre 2000 e 2011, o número de processos resolvidos foi inferior aos de processos entrados²⁴, com exceção dos anos 2006 a 2008 em que o número de processos findos foi superior aos entrados. O número de processos pendentes aumentou até 2005, a que se seguiu uma diminuição entre 2006 e 2008, e depois nova subida atingindo em 2011 o valor de 1.703.011.

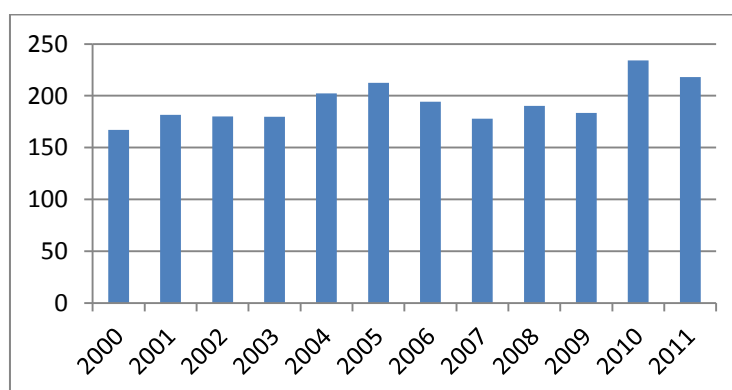
Figura 6 - Taxa de eficácia processual dos Tribunais Judiciais de 1ª Instância



Fonte: PORDATA

Podemos verificar neste gráfico (Figura 6) que a taxa de eficácia nos Tribunais Judiciais de 1ª Instância é inferior a 40%, chegando a 30% em alguns casos.

Figura 7 - Taxa de congestão dos Tribunais Judiciais de 1ª Instância

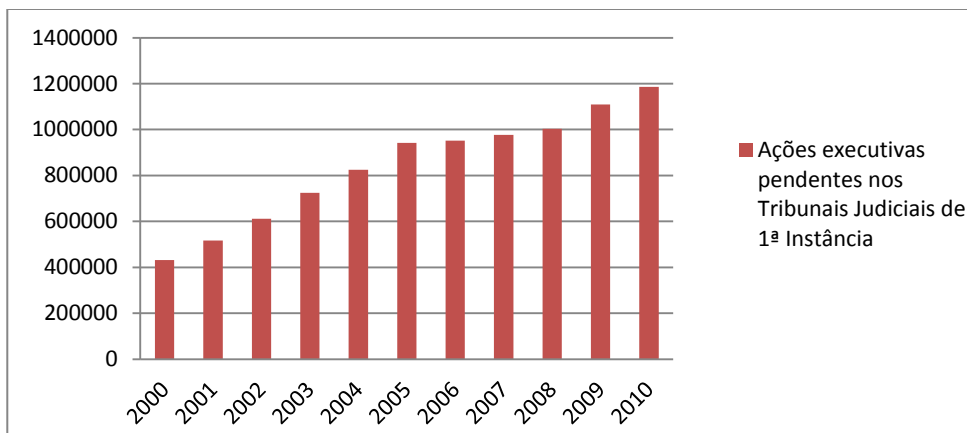


Fonte: PORDATA

²⁴ Os processos entrados referem-se aos que deram entrada entre 01 de Janeiro e 31 de dezembro do ano de referência. Nos processos findos estão incluídos os pendentes que transitaram do ano anterior e os entrados no ano seguinte, daí não ser possível associar os processos entrados aos findos porque não são contemporâneos.

Neste gráfico (Figura 7) podemos observar que os Tribunais Judiciais de 1.^a Instância apresentam uma elevada taxa de congestão processual chegando a ultrapassar os 200% ²⁵.

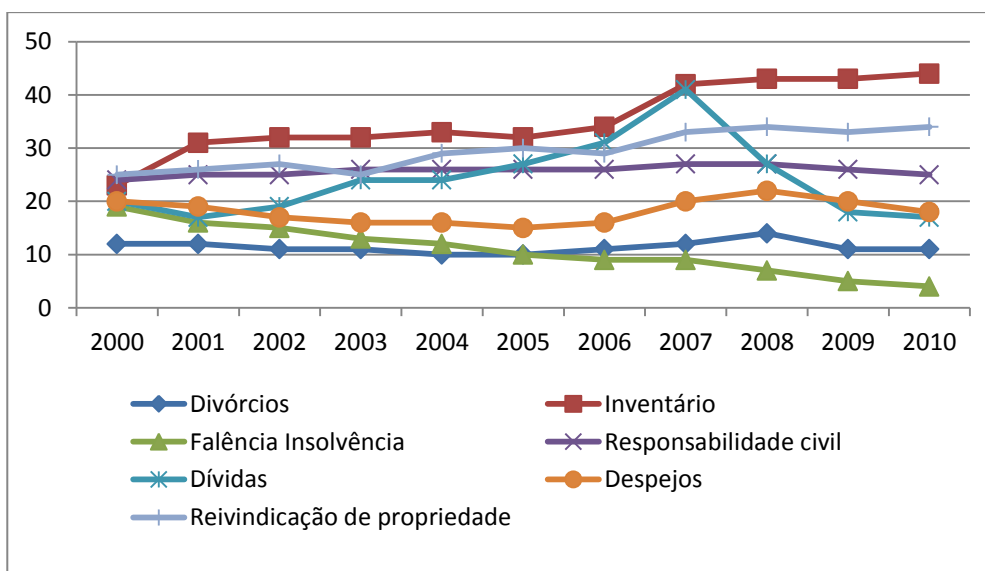
Figura 8 - Ações executivas pendentes



Fonte: DGPI

Na Figura 8 podemos observar que as pendências nas Ações Executivas atingiram em 2008 valores próximos de 1.000.000 e em 2010 atingiram 1.186.539²⁶. Acresce dizer que os processos pendentes de natureza cível representam 85% de todos os processos pendentes²⁷.

Figura 9 – Duração média em meses de alguns processos cíveis



Fonte: PORDATA

²⁵ A taxa de congestão corresponde a um quociente onde o numerador corresponde aos processos pendentes no início do ano e o denominador aos processos resolvidos naquele ano.

²⁶ Tendo em conta que em 2010 deram entrada 275 143 Ações de Execução, teremos que por cada Ação Executiva finda 4,3 Ações ficaram pendentes.

²⁷ Cf. Direção Geral de Políticas de Justiça. [Consult. 10 abril 2012]. Disponível em <URL : <http://www.dgpi.mj.pt/> >

Este gráfico (Figura 9) ilustra a duração média (em meses) dos vários processos cíveis, sendo de destacar, os processos de inventário que em 2010 tiveram uma duração média de 44 meses, os processos de responsabilidade civil tiveram uma duração média de 25 meses e os processos de cobrança de dívidas tiveram uma duração média de 17 meses.

Em face da evidência empírica apresentada, é importante destacar os seguintes dados: a taxa de eficácia dos tribunais inferior a 40%, as ações de despejo, responsabilidade civil e por dívidas com uma duração entre os 20 e 30 meses, a taxa de congestão processual de cerca de 200% e as pendências na ordem de 1.703.011, são dados que ilustram a ineficiência e a ineficácia do funcionamento dos tribunais.

Também um inquérito realizado junto de empresas portuguesas, no ano 2000²⁸, revelou que num universo de 2672 inquiridos, 88% classificaram o funcionamento da justiça como “mau ou muito mau”; a celeridade processual foi considerada por 67% com “muito mau” e 32% com “mau”; os custos da justiça foram considerados “muito elevados” e “elevados” para, respetivamente 23% e 60% dos inquiridos; quanto à imparcialidade das decisões, 30,6% consideraram as decisões imparciais e 42,6% parciais; no que respeita à previsibilidade das decisões 46%, consideram que os tribunais “sempre ou quase sempre” emitem decisões diferentes para litígios semelhantes.

Um estudo que envolveu um universo de 3.418 empresas, realizado em 2012²⁹, demonstrou que: 56% das empresas que tiveram decisões favoráveis na justiça avaliaram positivamente a qualidade das decisões; e 16% que tiveram decisões desfavoráveis avaliaram negativamente a qualidade das decisões, atribuindo a culpa aos seguintes fatores: às regras processuais (62%); à falta de meios nos tribunais (25%); à má gestão dos meios dos tribunais (23%); aos expedientes usados pelos advogados da outra parte (21%) e à falta de qualidade dos juízes (20%). Entre as empresas que tiveram decisões favoráveis, 14% avaliaram positivamente a rapidez das decisões. As empresas que avaliaram negativamente a rapidez das decisões atribuem as causas dessa ineficácia aos seguintes fatores: às regras processuais (70%); à má gestão dos meios dos tribunais (39%); à falta de meios dos tribunais (24%); e aos expedientes usados pelos advogados da outra parte (29%).

Em síntese, os dados estatísticos evidenciam sinais de ineficiência dos tribunais judiciais, materializados no elevado número de pendências processuais, na duração média elevada dos processos cíveis, na taxa de congestão dos tribunais e na reduzida taxa de

²⁸ Os custos da Justiça, op.cit., p. 383-389.

²⁹ GOUVEIA Mariana França Gouveia, GAROUPA Nuno Garoupa, MAGALHÃES Pedro – Justiça Económica em Portugal – Inquérito à Justiça Económica. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012.

eficácia. Os resultados dos inquéritos de opinião acima referidos revelam que a maioria dos empresários tem a percepção que o sistema judicial é lento, ineficaz, produz decisões de algum modo parcial e tem elevados custos. Como causas para tal ocorrer indicam o défice de gestão e as regras processuais que permitem o expediente dilatatório e prologam a duração dos processos. Por conseguinte, as causas de ineficiência da justiça parecem ter origem em vários fatores que vamos abordar de seguida.

1.3 – Fontes de ineficiência dos tribunais

A morosidade é a principal fonte da ineficiência dos tribunais judiciais e pode ter origem no incumprimento de prazos de atos processuais, no uso de expedientes dilatatórios das partes, nos atrasos decorrentes das normas processuais e no modelo de organização de trabalho dos tribunais³⁰. Assim, a morosidade pode ter origem na irregularidade dos atos praticados ou na sua omissão pelos operadores judiciários e na duração da tramitação processual ou seja no “tempo da justiça”, considerado pelo legislador como o tempo necessário para a tramitação de um processo, que para uns é excessivo e para outros é fundamental para a garantia de defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos. A tramitação processual é constituída por atos sucessivos sendo que o processo só está disponível para a prática de um ato, depois de decorrido o prazo do ato anterior e portanto quantos mais atos forem praticados, maior duração terá o processo³¹.

Por conseguinte a morosidade também pode ser originada pela própria lei processual que estabelece prazos para a prática de atos processuais, permitindo o seu incumprimento com várias exceções, e condiciona a duração de um processo a um “prazo razoável”, consagrado no art.º 20.º da CRP, sem contudo definir o conceito. Para a jurisprudência “...o conceito de “prazo razoável” ou “dilação indevida” não é susceptível de ser definido uma vez por todas, devendo apreciar-se a violação do “prazo temporalmente adequado”, segundo as circunstâncias de cada caso”³², ou seja, a razoabilidade de tempo é considerada de acordo com a complexidade, número de intervenientes e outras variáveis. Significa, portanto, que a justiça tem um tempo próprio e a sua duração pode assumir significados diversos.

³⁰ FABRI Marco (Italy) and Mr Philip M. LANGBROEK (The Netherlands) – Delay in judicial proceedings in Europe: a preliminary inquiry, Report on assignment of the Council of Europe, Committee on the Efficiency of Justice, CEPEJ 2003[Online].[Consult. 14 Mai.2012].Disponível em <URL: <http://www.coe.int/cepej> >

³¹ GOMES, Conceição, op. cit.,p.33

³²Tribunal da Relação do Porto- Processo n. 5439/07-5 de 05-3-2008. [Consult. 10 abr.2012]. Disponível em <URL : [http:// www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) >

A este propósito a Convenção Europeia dos Direitos dos Homem (CEDH) (art.º 5.º), refere que o cidadão tem direito de a sua causa ser examinada por um tribunal e de obter uma sentença, num “prazo razoável”, mas não define o período de tempo considerado razoável, confiando aos tribunais o dever de agir com razoabilidade. Neste sentido, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) faz depender o “prazo razoável” da complexidade da causa, nomeadamente quando houver intervenção do Direito Internacional, se o número de testemunhas for elevado, se houver necessidade de recurso a peritos externos e quando se trata de tutela de menores, os processos podem ser longos, mas nestes casos os prazos são aceitáveis³³. Para este tribunal o “prazo razoável” inicia quando as autoridades assumem uma responsabilidade legal para com o cidadão, seja uma constituição de arguido, a apresentação no tribunal de um pedido de indemnização civil ou um ato administrativo que cria um ónus ao cidadão e termina com a decisão judicial final³⁴.

A Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) propõe a substituição do “prazo razoável” consagrado no artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), pelo “prazo ótimo”, através da fixação de prazos para resolução dos processos de acordo com a sua complexidade e natureza, cumprimento dos prazos, monitorização das pendências e duração dos processos³⁵.

Muitas outras soluções eventualmente redutoras dos atrasos da justiça têm sido avançadas como, por exemplo, o uso da oralidade na investigação e decisão nos processos-crime de pequena gravidade; a eliminação dos prazos para pagamento dos preparos; a abolição das cartas precatórias e rogatórias; o maior uso das injunções; revogação do direito de recurso para o Tribunal Constitucional; e a supressão de fases processuais que sirvam intuitos meramente dilatatórios³⁶.

Por conseguinte, se a lei não estabeleceu prazo para a conclusão de um processo e o “prazo razoável” constante da lei não tem um limite temporal, dificilmente se pode definir quando o prazo razoável foi ultrapassado³⁷. Porém o tempo necessário para a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, não se confunde com a dilação de prazos com

³³ Delay in judicial proceedings in Europe: a preliminary inquiry, op. cit.

³⁴ Cf. *Idem*.

³⁵ PIM, Albers – The management of judicial time. 2003. CEPEJ. [Consult.20DEZ.2011].Disponível em <URL: www.ejpa.eu/modules/EuroMedJustice/ >

³⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa - Relatório Breve do Observatório Permanente da Justiça sobre bloqueios ou andamentos dos Processos e Propostas de Solução 1999 [Em linha]. [Consult. 30 de jan.2012].

Disponível em < URL:<http://www.opj.ces.uc.pt>>

³⁷ GOMES, Conceição, op.cit.,p.40

formalismos ou excesso de formalismos e expediente dilatatório³⁸, desnecessários à proteção das partes³⁹ e aqui o juiz tem um papel fundamental na avaliação da duração dos processos, contribuindo para a celeridade da justiça.

Diferente do que se passa com a duração dos processos, a prática dos atos processuais tem prazos estabelecidos na lei, sendo uns de natureza perentória e outros de natureza meramente indicativa⁴⁰. São perentórios os prazos das partes para a realização de atos decorrentes da lei ou fixados pelo juiz. Para os outros intervenientes processuais, internos ou externos ao sistema de justiça, os prazos têm natureza meramente indicativa, isto é, os intervenientes têm o dever/direito de praticar o ato mesmo fora de prazo, podendo incorrer, por isso, numa sanção disciplinar ou multa⁴¹, muito raramente aplicada e, por isso, a sensação de impunidade dos incumpridores e o conseqüente avolumar dos atrasos dos processos a aguardar uma notificação, um relatório de peritagem, ou uma informação sobre os rendimentos do arguido. Há também quem pense que os atrasos processuais se devem à impreparação dos magistrados e funcionários, ao comportamento negligente daqueles que autorizam facilmente o adiamento nas audiências de julgamento, ao incumprimento dos prazos de investigação e à falta de articulação eficaz com as polícias⁴².

Por conseguinte, sendo a morosidade dos tribunais decorrente da lei, por negligência dos funcionários ou impreparação dos magistrados, o resultado é sempre refletido na eficiência dos tribunais. E neste aspeto a morosidade não vem associada a comprovada melhor qualidade de decisões pelos tribunais, pelo contrário um inquérito realizado a cerca de 3400 empresas em 2012⁴³, revelou uma avaliação muito negativa dos parâmetros qualidade e rapidez nas decisões judiciais. Os saldos das respostas encontram-se próximos de 1 (0,68 para a qualidade e 0,98 para a rapidez), pelo que a perceção da lentidão do sistema judicial não é acompanhada de decisões judiciais de qualidade.

O modelo organizacional burocrático dos tribunais, também constitui uma fonte de ineficiência, pela sua rigidez, excesso de formalismo e normatividade que mantém o organismo fechado sobre si mesmo e incapaz de se adaptar às exigências do mundo

³⁸Entende-se por “expediente dilatatório o desonestamente utilizado pela parte, sem intuito sério ou construtivo, sem cabimento processual que visa apenas torpedear e retardar o prosseguimento da ação, entorpecer a sua normal tramitação e a realização da justiça”, cfr. Acórdão n.º 733634, de 25-10-2007 do Tribunal da Relação do Porto. Disponível em < URL: <http://www.dgsi.pt/> >

³⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa - Relatório Breve, op. cit..

⁴⁰ GOMES, Conceição, op. cit., p.37.

⁴¹ Cfr. *Idem*.

⁴² SANTOS, Boaventura de Sousa - Relatório Breve, op. cit..

⁴³ Instituto Nacional de Estatística . [Consult em 10/5/2013]. Disponível em < URL: <http://www.ine.pt/> >

globalizado. A disfuncionalidade manifesta-se sobretudo na gestão⁴⁴ dos recursos e no controlo do fluxo processual.

A gestão inadequada do património e das infraestruturas constitui uma fonte de ineficiência quando os espaços de trabalho são exíguos, quando há falta de meios informáticos e fotocopiadoras, quando os tribunais são instalados em edifícios inapropriados, razões que encorajam a mobilidade dos funcionários a seu pedido, na tentativa de evitar as más condições de trabalho⁴⁵, facto que influencia fortemente as demoras processuais.

A gestão dos recursos humanos constitui também uma fonte de ineficiência, dado que a gestão separada dos magistrados e funcionários contribui para o acumular de processos a aguardar uma qualquer diligência ou despacho de um funcionário ou magistrado que ainda não foi colocado ou que está doente e não foi substituído⁴⁶.

A gestão processual é uma fonte de ineficiência quando não há controlo de prazos processuais, quando se verifica uma demora injustificada no envio dos recursos para o tribunal competente, quando não há articulação com as entidades policiais com os oficiais de justiça e com as entidades externas ao sistema de justiça como por exemplo o recurso a perícias dos hospitais, do Instituto de Medicina Legal e da Polícia Judiciária para agilizar os procedimentos e encurtar o tempo de resposta⁴⁷.

Os sucessivos governos reagiram com várias reformas, estando uma delas ainda em curso. Vamos então ver como e através de que meios o poder institucional reagiu às ineficiências dos tribunais judiciais.

⁴⁴ GONÇALVES, António Pedro de Lima – VII Encontro do Conselho Superior da Magistratura 2012: O papel dos presidentes dos tribunais: um compromisso entre management e independência. [Consult. 10 set.2012]. Disponível em <URL: <http://www.csm.org.pt>>

⁴⁵ Cf. *Idem*.

⁴⁶ Cf. *Idem*.

⁴⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa - Relatório Breve, op. cit..

Capítulo III – Reação institucional à ineficiência dos tribunais judiciais

Como vimos no capítulo anterior, os Tribunais Judiciais de 1ª Instância apresentam fortes sinais de ineficiência evidenciados nos dados estatísticos e na análise dos inquéritos de opinião sobre o funcionamento e qualidade da justiça. A disfuncionalidade terá origem na conjugação de vários fatores entre os quais a legislação processual, o modelo de governo dos tribunais e a gestão processual. O fenómeno comum a outros sistemas de justiça europeus e de outros continentes, como veremos adiante, gerou à sua volta movimentos reformistas que com as suas propostas e sugestões, foram decisivos na reação do poder institucional à ineficiência do sistema judicial.

1. O impulso reformista europeu

O Conselho da Europa⁴⁸ foi a instituição internacional que mais impulsionou a reforma dos sistemas judiciais, através de várias recomendações⁴⁹ aos Estados-membros para a implementação de medidas de simplificação, rapidez e redução de custos dos processos judiciais. De entre elas salientamos:

- A Recomendação n.º R (81) 7, sobre a simplificação das regras processuais e o recurso à conciliação e à resolução amigável dos litígios, como meios de reduzir o tempo do processo, aumentar a eficácia e facilitar o acesso à justiça.

- A Recomendação n.º R (87) 18, sobre a simplificação da justiça penal e as medidas de descriminalização para reduzir os atrasos.

- A Recomendação n.º R (95) 12, relativa à aplicação de métodos da gestão privada, nos recursos humanos e materiais e na conceção de redes de comunicação e informação.

Uma das medidas importantes para a reforma da justiça, recomendada por aquele organismo aos Estados-membros, foi a implementação no sistema judicial das tecnologias de informação (TIC), que permitem a padronização e a automatização de procedimentos repetitivos, a melhoria das comunicações inter e intra organização bem como a recolha de dados estatísticos indispensáveis ao planeamento e avaliação no âmbito das atividades de gestão⁵⁰.

⁴⁸ O Conselho da Europa é uma organização internacional criada em 1949, formado por 49 Estados e tem por finalidade a defesa dos Direitos Humanos e a conclusão de acordos à escala europeia para alcançar a harmonização das práticas sociais e jurídicas em território europeu. Fonte: DGPI.

⁴⁹ Recomendações do Conselho da Europa. [Consult. 20 jan. 2012] Disponíveis em <URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp> >

⁵⁰ Recomendação Rec(2001) 2 e 3. [Consult. 20 jan. 2012] Disponíveis em <URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp> >

Em setembro de 2002, aquela instituição criou a Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça (CEPEJ) a fim de melhorar a eficácia e o funcionamento da justiça dos Estados - membros⁵¹. Este organismo tem publicado várias recomendações sobre melhorias no sistema judicial, das quais vamos abordar apenas as que nos parecem mais significativas.

Em 2006 a CEPEJ publicou um manual de boas práticas de gestão do tempo dos processos judiciais onde se destacam entre outras as (TIC) tecnologias de informação; a adaptação da tramitação processual à complexidade dos casos; a redução dos adiamentos das audiências; as reuniões prévias de acerto de calendarização dos atos processuais; a adoção de modelos padronizados das decisões judiciais; definição de prazos realistas e mensuráveis e a monitorização do volume processual e dos prazos processuais⁵².

Sobre as medidas de descongestionamento dos tribunais, a CEPEJ identificou alguns meios de resolução extrajudicial de litígios (a mediação e a arbitragem) entre as quais: a mediação familiar em matéria de divórcio e a tutela dos filhos menores (Recomendação 98 (1)); mediação em matéria penal, que visa promover a participação ativa das vítimas e dos infratores no quadro do processo penal, (Recomendação 99 (10)); mediação em matéria civil, (Recomendação 2002 (10)); modos alternativos de resolução de litígios, (Recomendação 2001 (9)).

Em 2007, a CEPEJ criou um grupo de trabalho sobre a mediação (CEPEJ-GT-MED)⁵³ a fim de examinar o impacto das recomendações sobre a mediação nos sistemas de justiça dos Estados-membros⁵⁴. No relatório desse ano a CEPEJ incentivou os seus membros a promoverem estudos relativos ao acesso à justiça, à monitorização e à avaliação dos tribunais, ao uso das tecnologias de informação, à administração e gestão dos tribunais e à duração dos processos. Para a concretização de tais objetivos e, em particular, para identificar as categorias e definições comuns a ser utilizadas em todos os Estados-membros, nomeadamente na recolha de dados relativos à duração dos processos, a CEPEJ lançou o centro SATURN.

⁵¹ Resolução Res (2002) 12 do Conselho da Europa. [Consult.20 jan.2012]. Disponível em <[URL:https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp)>

⁵² Meeting -Report. Task force on timeframes of proceedings.2006, Strasbourg.[Online] [Consult. em 20 dez. 2011] Disponível em <[URL:https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp)>

⁵³ Resolução (2007) 15 – CEPEJ. [Consult.20 fev.2012]. Disponível em <[URL:https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp)>

⁵⁴No sistema Common Law a mediação toma a designação de Alternative Dispute Resolution (ADR). A ADR é a resolução extrajudicial de conflitos através da arbitragem ou da mediação. Constitui um meio de descongestionamento dos tribunais e contribui para a desjudicialização de litígios desproporcionais entre os interesses económicos em jogo e o custo da respetiva resolução judicial (Decreto - Lei nº. 146/99 de 04 de maio).

Em 2008⁵⁵ a CEPEJ assumiu o acompanhamento da evolução dos sistemas judiciais, antes centrados em modelos de gestão para melhorar a eficiência e passando a dar relevo aos aspetos ligados à qualidade. O debate passa a ser orientado para o desenvolvimento e consolidação da administração da justiça no sentido da eficiência e da qualidade. E no prosseguimento destas orientações, foi criado o grupo de trabalho *CEPEJ-GT-QUAL* a fim de desenvolver padrões de qualidade e acompanhar as iniciativas dos Estados-membros nesta matéria. O usuário/cliente é o elemento fulcral do modelo de qualidade, isto é, o desempenho do sistema judicial deve ter como finalidade a satisfação do cliente/usuário.

Em consequência da dinâmica que se gerou sobre a avaliação dos sistemas de justiça, pela qualidade, vários organismos internacionais⁵⁶ estabeleceram o consórcio *International Consortium for Court Excellence* que desenvolveu um modelo de avaliação, da excelência dos tribunais designado por *International Framework for Court Excellence* (IFCE), *adaptado dos* critérios da *European Foundation for Quality Management* (EFQM). Tal modelo tem por finalidade avaliar o nível de qualidade dos tribunais, nas seguintes áreas: gestão e liderança dos tribunais; políticas de justiça; recursos humanos, materiais e financeiros; procedimentos nos tribunais; necessidades e satisfação dos clientes/usuários; serviços disponíveis e acessíveis nos tribunais e confiança do público⁵⁷.

Por conseguinte, na última década verificou-se uma preocupação crescente das instituições com a lentidão e com o avolumar das pendências nos sistemas de justiça. Os organismos internacionais que se dedicam aos estudos sobre o funcionamento da justiça têm apresentado aos Estados, medidas que visam melhorar o desempenho das organizações judiciais; resta saber como é que os governos têm reagido às sugestões que lhes têm sido apresentadas.

2 – A reação portuguesa às ineficiências dos tribunais judiciais

Portugal, membro do Conselho da Europa, desde setembro de 1976, e debatendo-se com a ineficiência dos tribunais certamente foi influenciado ou mesmo pressionado pelo impulso reformista daquele organismo na implementação de reformas, com vista a aumentar a eficiência da justiça.

⁵⁵ Resolução (2008) CEPEJ.[Consult.20 fev.2012]. Disponível em [URL:https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp).

⁵⁶ Designadamente a CEPEJ, Spring Singapore, the World Bank, the National Center for State Courts, the Federal Judicial Center and the Australian Institute of Judicial Administration.

⁵⁷ International Consortium for Court Excellence[Online].[Consult.em 10 jan. 2011] Disponível em <URL: <http://www.courtexcellence.com/>>.

Assim, ao longo do tempo, os sucessivos governos procuraram introduzir medidas de melhoria da eficiência e da eficácia dos tribunais, através da alteração das leis processuais e das leis orgânicas que estiveram na origem da implementação de novas tecnologias de informação e comunicação, na resolução extrajudicial de conflitos, do novo Mapa Judiciário e no modelo de gestão dos tribunais. Para melhor se perceber o seu alcance, vamos abordar os instrumentos legislativos e os modelos de suporte das reformas empreendidas.

2.1- A reforma da legislação processual e orgânica dos tribunais judiciais

Quanto à reforma das leis processuais, salienta-se a publicação do Código de Processo Penal pelo Decreto-Lei n.º 78/87 de 17 de fevereiro para responder à problemática da “...*prisão preventiva, das garantias e direitos dos arguidos dos processos acelerados e simplificados, da posição jurídico processual da vítima, do sentido e âmbito da aplicação do princípio da oportunidade...*”⁵⁸, objeto das recomendações do Conselho da Europa e a publicação do novo Código de Processo Civil, pela Lei n.º 41/2013 de 26 de junho que entrará em vigor no dia 01/9/2013, há muito tempo reclamado pelos operadores judiciais.

Relativamente às reformas decorrentes das alterações das leis orgânicas vamos limitar-nos às três últimas por nos parecer que ilustram bem o objetivo desta abordagem. Assim no preâmbulo do Decreto -Lei n.º 214/88 de 17 de junho que regulamenta a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ), aprovada pela Lei n.º 38/87 de 23 de dezembro, consta a intenção do legislador em dar uma resposta concreta aos problemas dos tribunais e da administração da justiça. A solução encontrada foi a criação de novos círculos judiciais e respetivos tribunais de círculo, a criação de novos tribunais de comarca, a criação de tribunais de competência especializada e de tribunais de competência específica. Com estas medidas, o número de tribunais que era da ordem dos 220 em 1988, passou em 1990 para os 325 tribunais⁵⁹.

Com a nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ), aprovada pela Lei n.º 3/99 de 13 de janeiro, ainda em vigor, a resposta aos problemas dos tribunais foi orientada para os recursos humanos. Assim no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 186-A/99 de 31 de maio que regulamentou a LOFTJ, o legislador conclui que o aumento do número de tribunais não foi suficiente “... *para fazer inflectir a situação difícil em que,*

⁵⁸ Preâmbulo do Decreto -Lei n.º 78/87 de 17 de fevereiro.

⁵⁹ Fonte: Pordata. [Consult.20 jan.2013]. Disponível em < [URL:http://www.pordata.pt](http://www.pordata.pt)>

há anos, se encontra a administração da justiça, consequência de fenómenos de natureza interdisciplinar” pelo que a solução para os problemas da justiça seria “...o adequado dimensionamento dos seus tribunais e respectivos quadros de magistrados e de funcionários”. O mesmo diploma em matéria de organização interna, regulamentou as funções das secretarias judiciais e a responsabilidades dos funcionários judiciais que ali trabalham.

No seguimento destas medidas, o total de magistrados e funcionários⁶⁰ que em 1990 eram 8.184, em 2000 atingiram o número de 11.525.

Por conseguinte, o legislador pretendeu solucionar a ineficácia e ineficiência do sistema judicial, com mais recursos humanos e simplificação processual, medidas que demonstraram ser insuficientes para os objetivos em vista, como o próprio legislador veio reconhecer na legislação posterior.

A LOFTJ, aprovada pela Lei nº 52/2008 de 28 de agosto, propõe o redimensionamento das circunscrições territoriais, estabelecendo um novo Mapa Judiciário e define um novo modelo de gestão para os tribunais de comarca que serão instalados com a aprovação do referido Mapa.

A proposta de reorganização territorial, tem sido objeto de debate que envolve o poder político central e autárquico, os operadores judiciários e as populações afetadas pela reorganização judiciária, ainda longe de alcançar um consenso quanto à divisão judiciária. Nos termos da referida norma, o território nacional ficará dividido em 5 distritos judiciais respeitantes à reorganização dos Tribunais da Relação e 39 comarcas constituída cada uma por um Tribunal Judicial de 1ª. Instância que se pode desdobrar em juízos de competência genérica ou especializada. Para alcançar este objetivo, a lei prevê a redução das atuais 231 comarcas para 39. Porém os números têm sofrido alterações nas sucessivas propostas de alteração do Mapa Judiciário apresentadas pelo governo. Assim na proposta de 15 /6/2012 o governo definiu as seguintes linhas orientadoras⁶¹:

“Uma organização judicial da comarca simplificada assente em três pilares: as Instâncias Centrais, as Instâncias Locais e as Extensões Judiciais.

Um Tribunal Judicial de 1ª. Instância, em cada uma das 18 Comarcas do Continente (coincidente com os Distritos Administrativos) e nas 2 Regiões

⁶⁰ Cf. *Idem*.

⁶¹ Propostas do Governo. [Consult. 20 out. 2012]. Disponível em <URL: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-justica/mantenha-se-atualizado> >

Autónomas, com todas as especializações;

Os encerramentos de 54 tribunais em que o movimento expectável após a reorganização proposta seja inferior a 250 processos, sendo encerrados 27 definitivamente e os restantes serão reconfigurados em extensões judiciais.

Nas extensões judiciais poderão ser ouvidas testemunhas em videoconferência podem praticar-se atos processuais e realizarem-se julgamentos, sempre que o Juiz e os Advogados nisso concordarem”.

Com esta proposta, o governo pretende que as populações, sobretudo as do interior tenham acesso a uma justiça especializada e de proximidade, bem como uma gestão unificada dos recursos humanos e materiais que resultará numa justiça mais célere e eficiente.

A redução do número de tribunais e a concentração dos serviços judiciais em comarcas que abrangem vários concelhos é o fator principal que extrema as posições das partes envolvidas na discussão. Esta concentração representa para uns maior economia de meios, gestão de recursos mais eficiente, maior celeridade nas respostas dos tribunais e um maior acesso das populações à justiça especializada. Para outros, representa a perda de importância política do concelho onde encerra o tribunal, custos acrescidos nas deslocações, maior mobilidade no emprego e eventual incerteza no futuro.

A aprovação do novo Mapa Judiciário é essencial para a entrada plena em vigor da LOFTJ, aprovada pela Lei 52/2008 de 28 de agosto, a qual vigora apenas para as comarcas piloto do Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa Noroeste (art.º 171.º da LOFTJ). Porém, o referido Mapa continua em discussão pública, prevendo-se que entre em vigor em 2014, depois de vários adiamentos e alterações da proposta inicial.

Numa breve abordagem ao modelo de gestão proposto para os tribunais de comarca, verificamos que o Juiz presidente, assume competências de representação e direção do tribunal, na definição de objetivos, no planeamento das necessidades e atividades, na avaliação de resultados e organização interna. As competências de direção e representação incluem o planeamento realização e avaliação de objetivos para a unidade que dirige, adoção de medidas de desburocratização e simplificação de procedimentos e a apresentação de relatórios semestrais sobre o estado dos serviços e sobre a qualidade da resposta ao Conselho Superior de Magistratura⁶². No que concerne às competências

⁶² Nomeadamente: a) Representar e dirigir o tribunal; b) Acompanhar a realização dos objetivos fixados para os serviços do tribunal por parte dos funcionários; c) Promover as reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados dos tribunais com a participação dos juízes e funcionários; d) Adotar e propor medidas de

funcionais de gestão de recursos humanos, exerce a ação disciplinar sobre os funcionários, nas penas inferiores a multa, dá posse aos juízes e aos funcionários, pode propor ao CSM a reafectação de juízes da comarca e distribuir os funcionários dentro da mesma comarca. Na gestão processual, compete ao Juiz presidente acompanhar o movimento processual do tribunal, identificar os processos pendentes por tempo excessivo e propor ao CSM as medidas que se justifiquem; implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis sem prejuízo das competências do CSM; acompanhar e avaliar a atividade do tribunal nomeadamente a qualidade do serviço prestado; propor a aplicação de medidas de simplificação e agilização processual e reafectar recursos para a resolução das pendências.

Quanto às competências administrativas, o presidente do tribunal da comarca elabora o projeto de orçamento da comarca, elabora os planos e relatórios de atividades, os regulamentos internos do tribunal e respetivos juízos, participa na conceção e execução das medidas de organização e modernização dos tribunais e estabelece o plano das necessidades de recursos humanos.

O Administrador judiciário é uma figura que já constava na LOFTJ anterior mas nunca chegou a ser operacionalizada. A atual lei atribui-lhe o estatuto de coadjuvante do juiz presidente do tribunal de quem depende funcionalmente, bem como competências próprias na gestão dos espaços, segurança, condições de acessibilidade das instalações, manutenção, conservação e racionalização da utilização dos equipamentos, (art.º 98 LOFTJ).

A gestão do património e infraestruturas e tecnologias de informação e comunicação mantém-se concentrada na Direção Geral da Administração da Justiça do Ministério da Justiça.

O novo modelo mantém a centralidade de gestão dos recursos humanos de acordo com o princípio de separação de poderes. Assim o Conselho Superior da Magistratura (CSM) gere os juízes e o Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) os procuradores do Ministério Público. O Ministério da Justiça gere os funcionários judiciais através da Direção Geral da Administração da Justiça (DGAJ).

Por conseguinte, o êxito do modelo de gestão dos tribunais, previsto na LOFTJ de 2008, depende da cooperação entre o presidente do tribunal, o procurador coordenador do

desburocratização, simplificação de procedimentos e utilização das novas tecnologias de informação e comunicação; e) Ser ouvido pelo Conselho Superior de Magistratura sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias relativamente aos juízos da comarca; f) Ser ouvido pelo Conselho dos Oficiais de Justiça sempre que seja ponderada a realização de inspeções aos oficiais de justiça ou sindicâncias às secretarias de comarca; g) Elaborar relatório semestral sobre os serviços e a qualidade da resposta, para o CSM, PGR e DGAJ (n.º 2, art.º 88.º LOFTJ).

Ministério Público, os magistrados coordenadores e o administrador do tribunal e a articulação destes com os órgãos centrais da administração da justiça, nomeadamente o Conselho Superior da Magistratura (CSM), Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), Direção Geral da Administração da Justiça (DGAJ) e outros órgãos centrais de gestão dependentes do Ministério da Justiça.

Resumindo, o modelo proposto para a gestão dos tribunais pressupõe uma gestão profissionalizada e uma maior autonomia organizacional, centradas nas figuras do presidente do tribunal, do procurador coordenador do Ministério Público e do administrador judiciário. O ponto-chave do modelo é a articulação dos órgãos de gestão local, com os órgãos de gestão central, tendo em conta os limites das competências próprias daqueles. Sobre as competências do Juiz presidente, as mais controversas estão relacionadas com a gestão processual designadamente com a reafectação dos juízes e o acompanhamento dos processos atrasados ou pendentes que numa perspetiva de interpretação constitucional pode colidir com os princípios da independência, do juiz natural e da inamovibilidade dos juízes.

2.2– Resolução extrajudicial de conflitos

No seguimento das propostas e recomendações do Conselho da Europa, para descongestionar os tribunais do volume processual, o governo português, instituiu em 1986 a Arbitragem voluntária e, em 2001, os Julgados de Paz. Mais recentemente, os organismos internacionais Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Central Europeu (BCE) e Comissão Europeia (CE), que em 03 de maio de 2011, assinaram com Portugal um programa de assistência financeira, definiram como estratégia para aumentar a eficiência do sistema de judicial a redução das pendências⁶³, o recurso intensivo à *alternative dispute resolution* (ADR) como meio de descongestionamento dos tribunais. Nesse sentido, também os magistrados admitem que o recurso à resolução extrajudicial de conflitos muito contribuirá para a redução a morosidade processual⁶⁴.

⁶³ Para a eliminação das pendências o MEMORANDO propõe medidas adicionais como: criação de equipas exclusivamente para resolver casos em atraso; retirar os processos parados dos registos; reestruturar os registos do tribunal para retirar as pendências indevidas; imposição de custas e sanções aos devedores que não cooperem nos processos executivos; custas extraordinárias para processos em que as partes prolongam os processos sem justificação; nomear gestores judiciais para gerir o agendamento das audiências. Quanto à resolução alternativa de litígios consta no MEMORANDO o seguinte: a criação de uma Lei da Arbitragem, a fim de recuperar processos em atraso e facilitar a resolução alternativa de litígios; aumentar a capacidade dos julgados de paz; estabelecer prioridade para os processos de execução provenientes da resolução alternativa de litígios.[Consult. 29 abr. 2012]. Disponível em <URL: <http://www.portugal.gov.pt/media/371372>>

⁶⁴ Resolução alternativa de litígios.[Consult. 21 Mai. 2012].Disponível em: <http://www.asjp.pt/2011/10/06/>

Numa breve abordagem ao conceito, encontramos a sua origem nos Estados Unidos da América, na década de 60, num movimento que propunha a resolução alternativa de conflitos, através da negociação, conciliação, mediação e arbitragem, (*alternative dispute resolution*)⁶⁵ como resposta aos crescentes atrasos judiciais e aos elevados custos da justiça⁶⁶. Apresenta as vantagens de reduzir os custos na resolução de disputas, de aumentar a celeridade nas resoluções, e de alcançar decisões mais adequadas aos interesses das partes⁶⁷. Do lado das desvantagens, releva-se o facto de não implicarem uma resolução garantida e de o litígio poder acabar, afinal, no tribunal, para além das decisões não serem recorríveis⁶⁸.

Cada modelo alternativo tem o seu modo próprio de resolução dos conflitos. Assim na negociação são as partes conflituantes que procuram elas mesmas a resolução do litígio. Na mediação, as partes conflituantes procuram entender-se na presença de um mediador, cuja função é criar vínculos entre as pessoas, estabelecer pontes de comunicação e prevenir conflitos. Na conciliação o mediador dá sugestões e interfere na discussão de modo a induzir as partes ao acordo. Na arbitragem as partes conflituantes escolhem um árbitro para decidir as suas disputas e neste caso as partes entregam o poder de decisão ao árbitro.

O sistema de justiça português dispõe de tribunais especiais denominados de Julgados de Paz que se distinguem dos outros tribunais porque desenvolvem uma justiça alternativa ao modelo formal (ADR). Criados pela Lei n.º 78/2001, de 13 de julho e tendo iniciado a sua atividade no ano de 2002, os Julgados de Paz são verdadeiros tribunais, órgãos de soberania de exercício do poder judicial, previstos no artigo 209.º da Constituição da República Portuguesa.

Nestes tribunais a tramitação processual é simplificada, podendo as partes apresentar as peças processuais oralmente. Os litígios podem ser resolvidos através de mediação, conciliação ou sentença. A mediação tem lugar quando as partes estejam de acordo e visa proporcionar a estas a possibilidade de resolverem as suas divergências de uma forma amigável com a intervenção do mediador, terceiro imparcial que não tem poder de decisão, pelo que não impõe qualquer deliberação ou sentença. Enquanto terceiro imparcial, ajuda as partes a estabelecer a comunicação necessária para que elas possam

⁶⁵The management of judicial time, op. cit..

⁶⁶ MONOOKIN, Robert – Alternative Dispute Resolution (1998). Harvard Law School John M. Olin Center for Law, Economics and Business Discussion Paper Series. Paper 232[Online]. [Consult. 29 mai. 2012]. Disponível em [URL:http://www.lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=pdf_1020&context=Harvard](http://www.lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=pdf_1020&context=Harvard) .>

⁶⁷Alternative Dispute Resolutions: Centre for Democracy and Governance, U.S. Agency for International Development.[Online] [Consult. 30 mai.2012]. Disponível em <URL: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdf >

⁶⁸ Cf. *Idem*.

encontrar, por si mesmas, a base do acordo que porá fim ao conflito. As partes são, assim, responsáveis pelas decisões que constroem com o auxílio do mediador. Se a mediação não resultar num acordo, o processo segue os seus trâmites e o juiz tenta a conciliação. Não havendo conciliação, há lugar à audiência de julgamento, presidida pelo juiz, sendo ouvidas as partes, produzida a prova e, finalmente, proferida a sentença pelo juiz.

A utilização dos Julgados de Paz está sujeita a uma taxa única (atualmente no valor de € 70) a cargo da parte vencida, podendo o juiz decidir repartir esse valor entre o demandante e o demandado. Se houver acordo durante a mediação, o valor a pagar é de € 50, dividido por ambas as partes. Nestes tribunais não há férias judiciais e os processos demoram em média dois meses desde o início até ao seu termo.

A arbitragem voluntária, criada pela Lei n.º 31/86 de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 63/2011 de 14 de dezembro, permite às partes em conflito, submeterem a decisão aos árbitros por elas escolhidos desde que o litígio não esteja exclusivamente atribuído a tribunal judicial.

2.3 – A informatização dos tribunais

Como vimos na seção anterior um dos meios reconhecidos pelo Conselho da Europa (CEPEJ), para aumentar a eficiência do sistema judicial é o uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC). Seguindo o impulso reformista o governo português criou ao abrigo do Decreto-Lei n.º 130/2007 de 27 de abril, o Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça (ITIJ), dependente do Ministério da Justiça, a quem compete “*assegurar o estudo, a conceção, a condução, a execução e a avaliação dos planos de informatização e atualização tecnológica dos órgãos e serviços e organismos integrados na justiça*” (art.º 3º). Neste âmbito o Instituto deve, entre outras funções, construir e manter bases de dados de informação; gerir as redes de comunicação da justiça; assegurar a gestão dos meios de informação afetos ao sistema de justiça; assegurar a adequação dos sistemas de informação às necessidades de gestão dos serviços e organismos integrados no sistema de justiça.

A informatização dos tribunais começou em agosto de 1999, com a publicação do Decreto-Lei n.º 290-D/99 que previa uma aplicação informática de gestão documental nos computadores dos funcionários judiciais que passou a designar-se programa Habilus. A Portaria 114/2008 de 6 de fevereiro, veio permitir o desenvolvimento do programa informático, agora com a designação de CITIUS, disponibilizando aos tribunais um programa informático que permite aos magistrados: “...a) *Elaborar sentenças, despachos*

*e decisões judiciais diretamente na aplicação informática, sem necessidade de o fazer no processo em papel; b) Assinar sentenças, despachos e decisões judiciais com assinaturas eletrónicas, através de um cartão de tipo smartcard associado a um código PIN, sem necessidade de assinar esses actos no processo em papel; c) Receber e remeter eletronicamente os processos para a secretaria, sem circulação do processo em papel; d) Conhecer de forma imediata todos os processos que lhes estão atribuídos e em que fases se encontram; e) Organizar e gerir processos de forma electrónica, através da criação de pastas personalizadas; f) Consultar o processo em formato digital, incluindo o seu histórico e as peças processuais mais relevantes; g) Beneficiar de uma agenda pessoal electrónica organizada, com marcação de diligências e alarmes*⁶⁹. Por conseguinte os magistrados têm disponíveis ferramentas que lhes permite gerir de modo eficaz e eficiente, os processos que lhe estão distribuídos.

Mais tarde, a Lei n.º 34/2009 de 14 de julho, veio estabelecer o regime jurídico da recolha e tratamento de dados no sistema judicial. Neste sentido identifica os dados dos processos judiciais que podem ser objeto de recolha e tratamento; define quem pode aceder aos dados e estabelece os diferentes níveis de acesso; atribui a responsabilidade pelo tratamento de dados, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e à Procuradoria-Geral da República, conforme a responsabilidade de cada órgão; prevê a punição para quem aceder a dados sem autorização ou utilize dados do sistema de justiça para fins diferentes do que está legalmente consagrado. Por conseguinte, o sistema de justiça nesta matéria seguiu as recomendações dos organismos internacionais, nomeadamente do Conselho da Europa que na 30.ª Conferência de Ministros da Justiça do Conselho da Europa realizada em novembro de 2010, na Turquia, reconheceu “ *que a utilização das tecnologias de informação e comunicação se tornou indispensável à modernização da justiça no sentido de a tornar mais justa, eficiente e acessível - um elemento essencial do Estado de direito - facilitando assim o acesso aos tribunais, reduzindo os prazos, melhorando a qualidade dos serviços prestados e aproximando os cidadãos dos sistemas de justiça em que confiem*”⁷⁰. A propósito da situação portuguesa, o relatório CEPEJ 2012, relativo aos dados de 2010, coloca Portugal no grupo de quatro países, a par da Áustria, da Estónia e de Malta que responderam a 100% aos seguintes itens, relacionados com a implementação do TIC nos

⁶⁹ Direção - Geral da Política de Justiça (DGPJ)

⁷⁰Resolution n.º 1 – 30TH Council of Europe Conference of Ministers of Justice, [Online]. [Consul. em 10 mai.2011]. Disponível em <URL: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/> >

tribunais: processamento de texto; base de dados de jurisprudência eletrónico; arquivos eletrónicos; correio eletrónico; ligação à Internet; gestão dos tribunais; sistemas de informação; sistema de informação financeira; videoconferência; formulário eletrónicos; sitio oficial; acompanhamento de processos on-line; registos eletrónicos; processamento eletrónico de pequenas causas; processamento eletrónico de cobrança de dívidas; e registo eletrónico de queixas⁷¹.

Por conseguinte, o sistema judicial português em termos de tecnologias de informação e comunicação, aparentemente está apetrechado dos meios necessários para agilizar os procedimentos no sentido de diminuir os atrasos processuais.

3 – A situação atual dos tribunais judiciais

Os tribunais judiciais, apesar de algumas melhorias ao nível de recursos informáticos e de comunicação, aumento de recursos, alterações legislativas processuais e da resolução extrajudicial de conflitos, continuam a apresentar elevada pendência processual e muita morosidade nas respostas às solicitações que lhe são dirigidas. Para aumentar a eficiência, muitas propostas têm sido apresentadas quer por entidades oficiais quer por particulares, algumas exequíveis e outras de muito difícil aplicação tendo em conta a complexidade da instituição judicial. Para melhor compreensão, vamo-nos referir às conclusões de dois estudos que consideramos elucidativos sobre a situação.

Em 2011, o poder Executivo constituiu a Comissão para a Eficiência Operacional da Justiça que identificou a problemática e propôs várias medidas entre as quais⁷²:

- *Implementação do novo “Mapa Judiciário”.*
- *Legislação que equacione a mobilidade dos magistrados e funcionários dentro da respetiva comarca.*
- *Criação de mecanismos de resolução alternativa de litígios pré-contenciosos em matéria fiscal e contra-ordenacional.*
- *Formação na área dos sistemas informáticos, particularmente dos programas informáticos de justiça.*
- *Formação na área de gestão dos presidentes das comarcas e dos administradores judiciais.*

⁷¹ Relatório CEPEJ 2012.[Online][Consult.em 10 Set.2012].Disponível em:
[URL:http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej)

⁷² Relatório da Comissão para a Eficiência Operacional da Justiça – Eficiência e Produtividade do Sistema Judicial: um desafio que temos de vencer. Lisboa: Ministério da Justiça 2011.pp.37-57.ISBN 978-989-615-134-8

- *Estabelecer indicadores de produtividade e criação de um programa de definição de objetivos para magistrados e funcionários.*
- *Criação de regras e boas práticas em matérias de gestão de agenda dos magistrados e funcionários.*

Outras entidades não-governamentais, preocupadas com a ineficiência da justiça, procuraram respostas junto das empresas, tendo concluído pela necessidade de alteração legislativa das Ações Declarativas e Executivas. Para a Ação Declarativa⁷³ propõem:

- *“Revogação do Código Processo Civil e a sua substituição por outro baseado na inteligibilidade processual e material.*
- *Consagração de um modelo de gestão, baseado nos poderes de gestão do juiz elimine o ónus da preclusão de alegação de factos na fase de articulados.*
- *Alteração das regras de citação através da consagração do domicílio oficial.*
- *Modificação do modo de produção da prova pericial.*
- *Consagração da prova testemunhal por depoimento escrito*
- *Gestão e controlo da prova documental através de mecanismos que permitam ao juiz e às partes organizarem e controlarem os documentos do processo.*
- *Controlo dos prazos e da produção da prova.*
- *Alteração da estrutura da sentença que permita o proferimento imediato e oral.*
- *Criação de uma secção especializada para a litigância complexa.”*

Para a Ação Executiva⁷⁴ propõem:

- *“Desjudicialização do processo executivo para todos os casos ou pelo menos ou quando estejam em causa bens de menor relevância social.*
- *Simplificação processual e a integral tramitação eletrónica.*
- *Eliminação da necessidade de uma ação executiva para obter declaração de incobrabilidade para efeitos de devolução do Imposto de Valor Acrescentado*
- *Criação de procedimentos prévios de verificação de património, para eliminar ações executivas em que não há bens a penhorar.”*

Resumindo, ambos os estudos situam as principais causas da ineficiência dos tribunais, na legislação e procedimentos processuais e no modelo de governo dos tribunais.

⁷³ Justiça Económica em Portugal, *Síntese e Propostas*, op. cit., p.68-69.

⁷⁴ Cf. *Idem*.

4 – Vicissitudes das reformas dos tribunais judiciais

O modelo burocrático que está na base da organização dos tribunais constitui um obstáculo à inovação das organizações. Este modelo evoluiu no quadro da ascensão do capitalismo e da afirmação do estado liberal como uma forma de organização humana baseada na racionalidade instrumental e na adequação dos meios aos objetivos pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência. A burocracia como forma de organização “...*realça a precisão, a velocidade, a clareza, a regularidade, a fiabilidade e a eficiência conseguidas através da criação de uma divisão de trabalho, hierarquia de poderes e regras e regulamentos detalhados*”⁷⁵. Centrado na normatividade das leis e regulamentos que legitimam o exercício da autoridade e regulam toda a atividade da organização, o modelo tem como características: o funcionamento da organização conforme as normas e os regulamentos; hierarquia funcional em toda a estrutura organizacional; comunicação formal das regras e decisões; relações impessoais; procedimentos e rotinas padronizadas; divisão do trabalho por categoria; competência técnica e meritocracia; profissionalização de toda a estrutura; e previsibilidade de todas as ocorrências na atividade da organização⁷⁶.

Neste sentido pode-se afirmar que o paradigma burocrático introduziu na vida das organizações, a racionalidade jurídica, a precisão, a eficácia, a unidade, a subordinação e a redução de custos⁷⁷, ou seja, um modelo de organização quase perfeito. Porém com o decorrer do tempo, o termo passou a ser associado à ineficiência e ao excesso formal que prejudicam o funcionamento eficaz e inovador das organizações⁷⁸.

Por conseguinte, num contexto socioeconómico em que ocorrem frequentes mudanças, a administração burocrática é demasiado rígida e inflexível na sua envolvente normativa para acompanhar essas transformações. Disso mesmo deu conta Robert Merton no final da década de 40 que aponta, a formalização excessiva, a despersonalização das relações, a conformidade às rotinas e padronização dos procedimentos, como fatores que alimentam a resistência à mudança e constituem disfuncionalidades determinantes para a ineficiência das organizações⁷⁹.

⁷⁵ BILHIM, João Abreu de Faria – Teoria Organizacional: estrutura e pessoas. Lisboa: ISCSP (1996), p.40.

⁷⁶ CHIAVENATO, Idalberto – Introdução à teoria geral da administração [Em linha]. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Campus 1995. [Consult. em 10 set. 2011] Disponível em < URL: <http://www.fcsh.unl.pt/apsociedade/TEORIA%da> > ISBN 10:85-352-1348-1.

⁷⁷ Relatório do Observatório Permanente da Justiça 2010. A Gestão dos Tribunais: Um olhar sobre a experiência das comarcas piloto [Em linha] .[Consult. 12 de Nov.2011] Disponível em < URL: <http://www.ces.uc.pt/>

⁷⁸ Teixeira, Sebastião, op. cit., p. 11.

⁷⁹ MERTON, K. Robert - Bureaucratic Structure and Personality.[Online]. 1957, 195-206. [Consult. 10 dez. 2011] Disponível em <URL: http://www.sociosite.net/topics/texts/merton_bureaucratic >

Também para Michel Crozier⁸⁰, o modelo burocrático está limitado pela rigidez dos seus padrões, incompatível com a crescente complexidade e rápidas transformações que se verificaram com a emergência do estado social. Segundo este autor, a obediência que antes fazia funcionar o sistema, deixou de ser aceite de bom grado pelos cidadãos e pelos membros da organização, que passaram a exigir mais autonomia. Para debelar o problema, os burocratas viram-se na necessidade de criar mais regras e normas para controlar a complexidade, e conseqüentemente, o respeito pelas mesmas foi-se esbatendo, tornando o sistema confuso e irresponsável. Para Crozier, as relações burocráticas são um entrave à inovação porque esta não pode ser alcançada por regulamentos, mas por ideias brilhantes e novos conceitos e para isso é necessária a comunicação horizontal através da qual as pessoas possam comunicar com franqueza e rapidez. Porém, o modelo de organização burocrático ainda é o paradigma dominante nas organizações públicas e apesar de ser um obstáculo à inovação das organizações, ainda gera consenso na magistratura como o modelo em que deve assentar o sistema de Justiça porque “...no Estado de Direito moderno seria impensável um outro funcionamento do sistema judicial que não assente nas bases da racionalidade, normatividade e divisão especializada das funções que são próprias de um aparato burocrático e administrativo do Estado”⁸¹ e porque os elementos procedimentais e burocráticos constituem modernas garantias de defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Assim, as reformas da justiça estarão condicionadas por uma cultura organizacional que entende que a função jurisdicional e as tarefas administrativas devem ser vistas como um todo, dificultando a mudança de paradigma e criando obstáculos à introdução de mecanismos da gestão privada nas tarefas administrativas. Em consequência a Justiça não acompanhou as transformações socioeconómicas nem resolveu as crescentes e complexas solicitações que exigiam métodos de gestão flexíveis e ajustados, redes de informação, especialização de tarefas, e racionalização dos meios.

Resumindo, as teorias burocráticas sustentam que a mecanização da atividade organizacional e a prescrição de normas e regras abrangendo todos os procedimentos, conduzem à máxima eficiência das organizações. Porém, num contexto socioeconómico

⁸⁰CROZIER Michel – La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. [Em linha]. [Consult. em 11 nov. 2011] Disponível em <URL:<http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0029600.pdf>.

⁸¹ COELHO, Nuno Miguel – Organização do Sistema Judicial enquanto condicionante da realização do direito. [Em linha]. [Consult. 10 fev.2013].Disponível em <URL :http://www.Repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/.../1/Tese_NunoCoelho_080721.pdf >

complexo, o modelo torna-se disfuncional, incompatível com a inovação e com as mudanças rápidas de um mundo globalizado.

4.1 – A problemática do novo modelo de gestão dos tribunais

Para melhor situar a problemática da gestão dos tribunais temos de recuar algumas décadas, em que se assistiu a uma ascensão dos direitos sociais, às políticas que facilitaram o acesso à justiça, à criminalização de comportamentos, à massificação do consumo que tiveram como consequência o aumento exponencial da litigiosidade que congestionou os tribunais com o acumular de processos que ultrapassaram a capacidade de resolução do sistema judicial. Os tribunais tornaram-se ineficazes e ineficientes e, conseqüentemente, surgiram movimentos inspirados nos princípios económicos que vieram questionar o seu funcionamento, desde o modelo de organização até à responsabilização dos juízes. Estes movimentos que deram origem à Escola Managerialista afirmavam-se como uma alternativa de gestão à inépcia e à ineficiência das organizações burocráticas, defendendo a introdução de princípios de gestão empresarial como a descentralização, a flexibilização, a autonomia e a redução das hierarquias⁸², na Administração Pública. Segundo esta escola, as reformas das organizações públicas devem centrar-se na desregulação para permitir a intervenção direta dos gestores na administração dos recursos, na delegação de competências para afastar o poder político da gestão corrente, na descentralização incentivadora da criatividade e inovação, na redução dos níveis hierárquicos, mantendo porém o poder hierárquico altamente centralizado o que constitui uma incoerência com o princípio da descentralização⁸³.

Nos anos 90, surgiram novos conceitos e instrumentos de gestão das organizações, na ótica da qualidade total *Total Quality Management* (TQM) centrado sobretudo “...na mobilização dos recursos para a melhoria da qualidade dos bens e serviços; na satisfação dos clientes e na organização do trabalho, entregue a equipas compostas por indivíduos que partilham o mesmo processo, utilizam os mesmos métodos e têm os mesmos objetivos, constituindo-se como círculos de qualidade”⁸⁴, e o enfoque na perspectiva do cidadão -

⁸²WRIGHT, V. cit. Por Madureira, César e Rodrigues, Miguel –A administração pública do século XXI; aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. *Comportamento Organizacional e Gestão* [Online].[Consult. em 12 Jan. 2012]. Disponível em <URL: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP_sec-XXIINA-2006>

⁸³Cf. *Idem*.

⁸⁴Cf. *Idem*.

cliente e não do produtor - fornecedor de bens ou serviços⁸⁵ das administrações tradicionais.

Baseado na TQM, em 1991, surgiu na Europa a *European Foundation for Quality Management* (EFQM) com a finalidade de avaliar as organizações candidatas ao Prémio Europeu de Qualidade. Adaptado em 1999 ao sector público, a estrutura foi introduzida como ferramenta de avaliação e melhoria das organizações com base no conceito de excelência⁸⁶. A estratégia do modelo assenta nos princípios de liderança, motivação dos funcionários, desenvolvimento de uma cultura organizacional, comunicação e introdução das novas tecnologias.

Este conceito de gestão dos tribunais permite “...a avaliação do desempenho e a identificação dos pontos fortes e das áreas de melhoria; a integração das ferramentas, dos processos e dos procedimentos existentes e a remoção das duplicações; a identificação das áreas que necessitam de mais atenção e das abordagens mais eficazes”⁸⁷.

A nova fórmula ganhou relevo nos últimos anos nas reformas da justiça por “...ser um modelo integrador de vários critérios, suportados em diferentes dimensões organizativas o que potenciam a coexistência matricial de diferentes tutelas”⁸⁸. Neste sentido é aplicável a todos os níveis, estádios e departamentos dos sistemas judiciais que, como o nosso, possuam um governo bicéfalo.

Por conseguinte, as propostas de reforma dos movimentos managerialistas centraram-se sobretudo na aplicação do modelo de gestão empresarial às organizações públicas, inclusive o sistema de justiça.

Porém a mudança do velho modelo burocrático pelo conceito de gestão empresarial no sistema judicial tem sido encarado com muita prudência. Veja-se a este propósito as experiências-piloto de gestão dos tribunais, desenvolvidas por alguns países inclusive Portugal, antes da sua aplicação generalizada. Desde logo porque algumas das suas características poderão “...ser ofensivas dos princípios e garantias de que as organizações públicas, e os tribunais em particular, são portadores. Pelo que as noções mais normativas e hegemónicas de informalidade, simplificação e celeridade de

⁸⁵ AR Martinez-Lorente, F. Dewhurst – Total Quality Management: origins and evolution of the term. 1998.[Online] [Consult 20 out.2012].Disponível em < URL: <http://repositorio.bib.upct.es/dspace/bitstream/10317/> >

⁸⁶ GEMOETS, Paul -- EFQM Transition Guide.2009 [Online].[Consult. em 13 mai. 2012] Disponível em <URL: http://www.efqm.org/en/.../Transition_Guide.pdf >

⁸⁷ EFQM shares what works. [Online].[Consult. em 13 mai. 2012] Disponível em <URL: <http://www.efqm.org/en/tabid/132/default.aspx> >

⁸⁸ GOMES, Conceição, (coord), FERNANDES, Diana, SOARES, Elida, HENRIQUES Marina, RIBEIRO, Tiago - A Gestão dos Tribunais, op. cit., p. 68.

procedimentos não poderão aplicar-se acriticamente e irresponsavelmente em instituições públicas, em particular judiciárias nas quais os elementos procedimentais e burocráticos também constituem modernas garantias dos cidadãos”⁸⁹. Mas outras dificuldades se vislumbram como por exemplo o facto do sistema de justiça ser tutelado por dois órgãos de soberania distintos, em nome do princípio da separação de poderes. Por conseguinte o sistema de justiça é uma instituição singular pelos seus fins mas também pelo governo bicéfalo em que a função jurisdicional é governada pelo poder Judicial (Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público) e a função administrativa pelo poder Executivo (Ministério da Justiça). A questão que se põe é como gerir de modo eficaz e eficiente uma organização em que os recursos são tutelados por órgãos distintos, independentes e com interesses por vezes não coincidentes.

A Lei nº. 52/2008 de 28 de Agosto (LOFTJ), como vimos atrás, prevê um modelo de gestão para os tribunais, centrado sobretudo na figura do Juiz-presidente cuja função é a de um verdadeiro gestor a quem são atribuídas competências próprias de gestão dos recursos humanos, de gestão processual, de definição de objetivos, de avaliação de resultados e de organização interna. A norma vigora apenas para as comarcas piloto, mas já se presente a dificuldade na sua implementação, criada pela prerrogativa dos juízes não estarem sujeitos a ordens ou orientações. Subjacente a esta problemática está o princípio constitucional da independência dos juízes que como veremos adiante constitui o maior obstáculo jurídico à aplicação do modelo de gestão empresarial aos tribunais.

4.2 – A independência dos juízes e o modelo de gestão empresarial

A independência dos juízes, de um modo geral, está consagrada nas Constituições de países democráticos. O princípio tem gerado forte controvérsia entre a magistratura judicial e os managerialistas defensores da responsabilização pelo desempenho de acordo com os princípios de gestão. O poder judiciário defende que a independência dos juízes tem como finalidade proteger o cidadão das arbitrariedades do Estado, das leis e ações injustas do governo e da administração pública. A sua exposição à avaliação e consequente responsabilização pela gestão poderá diminuir a sua independência e imparcialidade porque as suas decisões vão ser tomadas também em função da avaliação e da prestação de contas pelos meios colocados ao seu dispor para o desempenho das suas funções. Por outro lado, a lei já prevê a responsabilização dos juízes, sendo exemplo disso as audiências

⁸⁹ Cf. *Idem*, p.43.

públicas, a publicação dos julgamentos e a possibilidade de recurso das suas decisões, e para além disso, estão sujeitos ao escrutínio da sociedade, através dos órgãos de comunicação social que publicam o andamento e as decisões dos processos, e à visão crítica dos comentadores académicos.

Do lado oposto estão os managerialistas, defensores de uma gestão integrada dos recursos humanos em que os juízes são apenas elementos pertencentes a uma organização pública prestadora de serviços. A responsabilização legal dos juízes diz pouco sobre como os juízes usam os recursos que o Estado lhes atribui. Assim, o juiz deve prestar contas de acordo com o seu grau de independência e da qualidade das suas decisões. Sobre a independência dos juízes, defendem que o princípio constitucional não é mais que um valor instrumental concebido para salvaguardar a imparcialidade do juiz e não um fim em si mesmo, pelo que o argumento de que a prestação de contas diminui a independência, não deve ser motivo para os juízes deixarem de ser responsabilizados pelas suas funções de gestão.

Para os managerialistas, a responsabilidade legal dos juízes só tem consequências disciplinares em casos muito específicos. Se o juiz comete um erro de interpretação legal, descoberto em audiências subsequentes ou em recursos a decisão pode ser anulada, mas não há consequências para o juiz. A sua independência protege-o em relação à nomeação, demissão e salário. Mas no modelo de gestão, o incumprimento de determinado objetivo pode ter consequências na atribuição de recursos ao tribunal e na remuneração do juiz, como acontece no sistema finlandês.

A dificuldade é como conciliar o princípio da independência dos juízes com a responsabilidade de prestação de contas pelo seu desempenho, tendo em conta a diferença de ambas as posições.

Em síntese, a independência dos juízes, constitui um embaraço para as teorias que defendem a implementação da gestão integral nos sistemas judiciais. Se é certo que a independência do juiz é necessária para proteger a imparcialidade das suas decisões, também é certo que a ineficiência do sistema judicial se deve também ao desempenho de alguns magistrados.

Não partilhamos de soluções que ponham em causa a imparcialidade das decisões judiciais. Mas temos presente que a ineficiência do sistema judicial constitui uma ameaça aos direitos dos cidadãos e à proteção da confiança no Estado de Direito. A questão que se nos afigura difícil é como conciliar o princípio da independência com a avaliação de desempenho dos juízes, de acordo com os princípios de gestão, sem por em causa a

imparcialidade das decisões judiciais. Esta problemática tem sido objeto de debate em vários Estados com sistemas de justiça ineficiente. Vejamos que soluções foram encontradas para aumentar a eficiência da justiça.

5 - A experiência comparada

Confrontados com a ineficiência da justiça, alguns Estados reagiram com medidas reformistas, muitas delas extraídas dos princípios de gestão. Assim, os poderes instituídos têm realizado projetos-piloto na área da gestão dos tribunais e experimentado a introdução de ferramentas da gestão empresarial nos tribunais e outras medidas para aumentar a eficiência e a eficácia da justiça, sendo disso exemplos, a Holanda, a Áustria, Noruega, Irlanda, a Bélgica, a Finlândia, os Estados Unidos da América, entre outros⁹⁰.

5.1- A experiência holandesa

O governo holandês no seguimento das propostas da CEPEJ, em 2002, implementou um sistema integrado de gestão dos tribunais, administrado a nível central por um Conselho Judiciário com a função de supervisão e coordenação nas áreas das finanças, gestão de recursos humanos e materiais, promoção da qualidade dos serviços e competências consultivas. A nível local, os tribunais são administrados por um Conselho de Gestão, constituído pelo Juiz-presidente do tribunal, pelo administrador do tribunal e pelos vice-presidentes, coordenadores das secções com as competências de gestão de recursos humanos, avaliação do seu desempenho, elaboração do orçamento e gestão das verbas atribuídas e responsabilidade pelas infraestruturas, segurança e gestão das tecnologias de informação e comunicação⁹¹. Ao nível local, cada vice-presidente coordenador de secção, normalmente um juiz, tem a competência de monitorizar e avaliar o desempenho dos juízes e dos funcionários.

Para reduzir os atrasos processuais, o Conselho Judiciário, em 2005, implementou algumas medidas na área do direito penal, para reduzir a duração dos processos e aumentar a produtividade, designadamente: alargamento dos casos criminais em que é competente um único juiz; criação de um centro de coordenação nacional para os *mega-processos*; aprovação de uma lei de programação do setor criminal. No âmbito do direito civil, foi

⁹⁰ GOMES, Conceição, (coord), TRINCÃO, Catarina, SOUSA, Fátima, ALMEIDA, Jorge FERNANDO, Paula, BAPTISTA, Susana, FONSECA, Teresa – A Geografia da Justiça: Para um novo mapa judiciário. Relatório do Observatório Permanente da Justiça 2006. Centro de Estudos Sociais[Em linha]. [Consult. 10 nov 2012]. Disponível em<URL: http://opj.ces.uc.pt/pdf/Como_gerir_os_tribunais.pdf >

⁹¹ Cf. *Idem*.

introduzida a brigada móvel para ajudar os tribunais a reduzir as pendências⁹²; foi implementada a lei de programação do setor civil; criação de uma espécie de injunção judiciária eletrônica; foram criadas condições para o alargamento da *Alternative Dispute Resolution* (ADR)⁹³.

Resumindo, as medidas implementadas privilegiaram a gestão integrada dos recursos humanos, ultrapassando a questão da separação entre o administrativo e o jurisdicional. Este sistema permite o ajustamento dos funcionários ao número de juízes, reduzindo assim o déficit de gestão de recursos humanos.

5.2 – A experiência norueguesa

O poder político norueguês, em 2002, criou um organismo independente (*National Courts Administration*) que assumiu a responsabilidade pela gestão central dos recursos humanos e materiais do sistema de justiça norueguês. A este movimento de concentração seguiu-se a delegação de competências de execução, nos órgãos de administração dos tribunais locais, no pressuposto de que a gestão dos recursos a nível local poderá ser mais eficaz e eficiente. No âmbito organizacional, foi introduzido no sistema judicial a gestão integral dos recursos humanos, onde magistrados e funcionários são administrados pelo mesmo órgão e o princípio da gestão por objetivos⁹⁴, uma filosofia de gestão que pressupõe a avaliação de resultados e da qualidade do trabalho executado⁹⁵. Neste âmbito ao nível dos tribunais de recurso, os processos distribuídos a cada juiz são monitorizados mensalmente e de três em três meses, são avaliados na sua duração pelo presidente do tribunal o qual tem autonomia para entregar um processo a um juiz diferente ou para nomear juízes substitutos ou auxiliares⁹⁶.

⁹² Os tribunais enviam à “flying brigade” os casos pendentes, esta prepara as decisões e devolve os processos aos tribunais.

⁹³ PIM, Albers – Practical ways of combating delays in the justice system: Excessive workloads of judges and case backlogs [Online]. [Consult. 10 dez 2012]. Disponível em < URL: <http://www.coe.int/cepej> >

⁹⁴ A gestão por objetivos é uma metodologia oriunda da gestão empresarial, orientada para o estabelecimento de metas de trabalho tendo em conta os recursos disponíveis e o tempo prevista para a sua realização. Esta filosofia de gestão assenta no planeamento dos objetivos a atingir tendo em conta a envolvente interna e externa; a participação ativa dos executantes na definição dos objetivos; a motivação dos membros da organização, através de recompensas ou reconhecimento e o auto- controle que requer a participação de todos os elementos da organização e coloca cada um como integrante da sua própria avaliação em conjunto com a avaliação do gestor. Cfr. Vaz Rui Pedro Ferreira in Gestão por Objetivos e Avaliação de Desempenho: A Administração Pública em mudança. Universidade de Coimbra. Disponível em <URL: [www.researchgate.net/.../209924749_Gestao_por_Objectivos_e_Avali...](http://www.researchgate.net/publication/209924749_Gestao_por_Objectivos_e_Avaliacao)>

⁹⁵ GOMES, Conceição, (coord), FERNANDES, Diana, SOARES, Elida, HENRIQUES Marina, RIBEIRO, Tiago - A Gestão dos Tribunais, op. cit..

⁹⁶ Cf. *Idem*.

Por conseguinte, o sistema de justiça norueguês introduziu ferramentas da gestão privada, como a desconcentração/delegação de competências, a gestão integral dos recursos humanos, a gestão por objetivos e a avaliação de desempenho.

5.3 – A experiência belga

A reforma do sistema judicial do Estado Belga teve início em 2002 com a criação de um organismo - o *Service Public Fédéral de Justice (SPFJ)* - para substituir o Ministério da Justiça na administração do sistema judicial. Este órgão assume a gestão central dos recursos humanos e materiais com a faculdade de delegação nos órgãos locais dos tribunais de recurso e de primeira instância. Curiosamente optaram por uma gestão separada das magistraturas do judicial e do Ministério Público⁹⁷ para hipoteticamente assegurar a independência e a imparcialidade dos juízes. O plano da reforma do sistema parece orientado sobretudo para uma filosofia de gestão e reorganização dos procedimentos administrativos. Neste sentido, a reorganização do sistema judicial prevê a informatização de todos os serviços e a implementação do “dossier eletrônico” no início de um processo judicial, permitindo assim a consulta e integração de informações por via eletrónica por todos os que tenham interesses no processo (advogados, funcionários judiciais, polícia, notários e outros), evitando deslocções ao tribunal e possibilitando o acompanhamento do processo⁹⁸, a partir de casa. A questão, porém, é que o programa ainda está em fase de implementação ou ainda são apenas previsões.

Resumindo, a utilização das tecnologias de informação e a descentralização/delegação de competências de gestão em todos os níveis da estrutura organizacional, são alguns dos pontos que se identificam com o modelo gestor.

5.4 – A experiência irlandesa

A reforma do sistema de justiça irlandês foi orientada para diversos vetores: resolução da morosidade e do aumento da litigância; implementação de tecnologias de informação e comunicação TIC; resolução do défice de gestão; resolução do excesso de trabalho dos funcionários; e à inexistência de serviços de apoio aos juízes⁹⁹. Neste sentido, a exemplo de outros Estados, criou em 1998, um organismo independente com autonomia administrativa e financeira - o *Courts Service of Ireland* - para centralizar a gestão dos

⁹⁷ Cf. *Idem*.

⁹⁸ Cf. *Idem*.

⁹⁹ Cf. *Idem*.

recursos, com exceção dos juízes, os quais são independentes no exercício das funções, mas não estão integrados numa carreira profissional embora sejam nomeados pelo governo. A diferença relativamente a outros sistemas judiciais é que enquanto o organismo central de gestão descentraliza as competências através da delegação nos órgãos de gestão dos tribunais, o *Courts Service* mantém a gestão centralizada e gere os tribunais através de gabinetes e subgabinetes¹⁰⁰. Assim, os Gabinetes Administrativos dos Tribunais distritais, são responsáveis, entre outros, pela realização de notificações no âmbito de processos - crime e multas, processamento de acusações e pagamento de fianças, e pedidos de apoio judiciário. A gestão dos recursos materiais está centralizada no Departamento do Património e Edifícios. Ao nível local o juiz-presidente é o responsável pela administração do tribunal sendo o intermediário entre o Ministério da Justiça e o tribunal para a discussão do orçamento e desempenho do tribunal

Na política de redução de custos, iniciaram uma política de agregação de tribunais e de redução de funcionários judiciais tendo estabelecido um calendário de redução de funcionários que em 2015 atingirá os 20%.

Relativamente às pendências e ao tempo de duração dos processos, foi criada a figura do juiz “ móvel”, para auxiliar os juízes locais nos “megaprocessos”.

Em síntese, na experiência irlandesa, é manifesta uma reorganização judicial influenciada pela *Common Law*, onde se evidencia a estrutura central que gere toda atividade do sistema e o estatuto do juiz.

5.5 – A experiência austríaca

A Áustria implementou no sistema judicial medidas que visam sobretudo aumentar a eficiência e eficácia do sistema judicial. De entre elas, destacam-se a introdução de três sistemas automáticos de recolha de dados que permitem monitorizar o número e a duração dos processos judiciais, a hierarquização da supervisão do desempenho dos tribunais e a introdução de novas medidas de gestão¹⁰¹. Assim o sistema *Internal Information System of Justice Administration* fornece a informação mensal sobre o número e tipo de processos entrados, pendentes e findos; o sistema *Personnel Information System of the Government* permite saber, a qualquer momento, o número de pessoas a trabalhar num determinado

¹⁰⁰ Cf. *Idem*.

¹⁰¹ GOMES, Conceição, (coord), TRINCÃO, Catarina, SOUSA, Fátima, ALMEIDA, Jorge FERNANDO, Paula, BAPTISTA, Susana, FONSECA, Teresa – A Geografia da Justiça: Para um novo mapa judiciário. Relatório do Observatório Permanente da Justiça 2006.. Centro de Estudos Sociais[Em linha]. [Consult. 10 nov 2012]. Disponível em < [URL:http://www.opj.ces.uc.pt](http://www.opj.ces.uc.pt)>

tribunal e quantos casos têm distribuídos; e o sistema *Computation System for the Personnel Demand of the Justice Administration* recolhe informação sobre se os juízes estão numa atividade administrativa ou de formação e ainda atividades relacionadas com o processo, como deslocações ao local do crime, necessidade de peritos ou tradutores¹⁰². Outra inovação austríaca foi a redução do número de tribunais, agregando os que não tinham casos suficientes para ter um juiz a tempo inteiro o que permitiu libertar recursos para a substituição dos juízes nas ausências de férias e por doença e assim reduzir os períodos de inatividade judicial e o tempo na resolução dos processos, bem como a criação da figura do juiz temporário, para suprir as ausências prolongadas dos juízes¹⁰³. Ao nível processual o sistema austríaco adotou medidas de simplificação de procedimentos e de redução da possibilidade do uso de expedientes dilatatórios.

Resumindo, o sistema judicial austríaco implementou medidas inspiradas na gestão privada, como o uso das TIC, a monitorização da duração dos processos e a flexibilização da gestão dos recursos humanos, especialmente a mobilidade dos juízes.

5.6 – A experiência dos Estados Unidos da América

A justiça dos Estados Unidos da América debate-se com problemas semelhantes às suas congéneres europeias, isto é, com a ineficiência dos tribunais decorrente dos atrasos nas decisões judiciais e da morosidade dos procedimentos. Para reduzir os atrasos da justiça e no espírito de que *justice delayed is justice denied*, na década de 90 do século XX, adotou a gestão do fluxo processual (*caseflow*)¹⁰⁴, centrada na aplicação de princípios e instrumentos de gestão à marcha processual, modelo que aparentemente não interfere na independência do juiz nem na qualidade da decisão, porque se limita a controlar e a supervisionar os prazos das várias fases processuais, definidos pelo juiz. Neste sentido o fluxograma da gestão *caseflow*, inicia com a distribuição do caso ao juiz que estabelece os prazos para as várias fases do processo de acordo com a sua complexidade e termina com a marcação do dia para a decisão final. Cada caso tem um gestor que pode ter outros casos em andamento, a quem cabe a tarefa de fazer andar os processos de acordo com os prazos definidos, situação muito semelhante à gestão por objetivos. O método pressupõe que cada tribunal tenha um gestor judicial que supervisiona os gestores de processo e a triagem dos

¹⁰² Cf. *Idem*.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ STEELMAN David C. with GOERDT John A. and McMILLAN James E. – *Caseflow Management, the Heart of Court Management in the New Millennium* [Online] 2004. 3ª. ed. National Center for State Courts [On line]. [Consult. 04 jun. 2012]. Disponível em <URL: [http:// www.justpal.org/LinkClick.aspx](http://www.justpal.org/LinkClick.aspx)> ISBN: 0896562352

casos para uma distribuição equilibrada e tratamento diferenciado dos processos conforme a sua complexidade e encaminhamento dos casos sujeitos a mediação (ADR) a qual é obrigatória em alguns casos¹⁰⁵. O modelo tem por finalidade a redução e a prevenção da morosidade processual, considerada a principal fonte de ineficiência do sistema judicial. Pelas suas características e segundo os seus autores, é inaplicável a outras responsabilidades dos tribunais como a gestão dos recursos humanos e materiais e instalações.

Quanto ao sucesso do modelo os dados quantitativos¹⁰⁶ revelam que as pendências entre 1994 e 1998 reduziram de 22,5% para 16,9%, a taxa dos processos concluídos subiu 39%, as pendências com mais de 2 anos reduziram 83%, a *clearance rate* (número de processos findos num determinado ano a dividir pelos iniciados nesse ano) nos anos em apreço é superior a um (1) indicando que o número de processos findos é superior aos entrados, a *backlog rate* (rácio entre o número de processos findos num determinado ano e o número de processos iniciados nesse mesmo ano, mais os processos pendentes) assume valores perto de um (1), significando um aumento de processos findos e conseqüentemente uma redução nas pendências.

5.7 – A experiência finlandesa

O sistema de justiça finlandês é administrado por um departamento *Department of Judicial Administration* do Ministério da Justiça a quem cabe gerir os recursos; avaliar o desempenho e negociar os objetivos dos tribunais; aprovar o planeamento e a fusão de tribunais e detém a responsabilidade pela gestão das tecnologias de informação e comunicação (TIC). Ao nível local, o presidente do tribunal é o responsável pela administração do tribunal e o interlocutor com Ministério da Justiça nas questões orçamentais e nos objetivos a atingir. Na estrutura organizacional não existe a figura do Conselho Judiciário, sendo os juízes nomeados pelo Presidente da República, sob proposta de um Conselho de nomeações¹⁰⁷ constituído maioritariamente por alguns juízes, um académico nomeado pelo Ministério da justiça, um representante do Procurador-Geral e um representante da Ordem dos Advogados.

¹⁰⁵ Alternative Dispute Resolutions: Centre for Democracy and Governance, U.S. Agency for International Development.[Online] [Consult. 30 mai.2012]. Disponível em <URL:http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdf>

¹⁰⁶ Caseflow Management, the Heart of Court Management in the New Millennium, op. cit. .

¹⁰⁷ SARVILINNA, Sami – Court Administration in Finland. Stockholm Institute for Scandianvian Law[Online].[Consult. em 11 set. 2012]. Disponível em <URL: <http://www.scandinavianlaw.se/pdf> >.

Em 1995, as autoridades finlandesas introduziram a gestão por objetivos (MBO) a toda a administração pública, aplicável ao sistema de justiça e também ao juiz singular, neste caso ainda em fase de experimentação. O sistema avalia o desempenho dos tribunais com base na produtividade tendo como indicadores a eficiência e a eficácia. O indicador da eficiência é calculado na base do custo por decisão, dividindo o orçamento anual do tribunal, pelo número de decisões feitas pelos seus juízes. O indicador de eficácia baseia-se na duração processual, sendo o tempo de duração dos processos a principal medida de eficácia¹⁰⁸. Estes indicadores são utilizados pelo sistema para estabelecer os objetivos anuais de cada tribunal, bem como a negociação do orçamento de cada tribunal.

Em 1999, o ministério da justiça finlandês iniciou um projeto de gestão da qualidade, (baseado na *Total Quality Management*) no tribunal de recurso de Rovaniemi, uma circunscrição de nove tribunais distritais de primeira instância, cujos objetivos foram definidos por uma comissão constituída por juízes procuradores e advogados. O projeto baseou-se na responsabilização do coletivo na resolução de conflitos, transpondo para o tribunal a ideia de que a resolução de um litígio não depende apenas do tribunal e dos seus funcionários, mas de todos os atores envolvidos no processo, como os advogados, peritos e entidades que colaboram com os tribunais. A experiência consistiu no desenvolvimento da qualidade do processo e das decisões judiciais, incidindo nas capacidades de admissão de prova, na fundamentação das decisões, e na melhoria da qualidade de redação das sentenças. Todos os atores judiciais participaram no desenvolvimento do projeto, através da formação de grupos de trabalho, conferências anuais de qualidade e práticas de *benchmarking*.¹⁰⁹

Para atingir os objetivos do projeto, foram ultrapassadas algumas questões jurídico-legais como, por exemplo, a distribuição dos processos com base na capacidade e na especialização do juiz, a monitorização do processo através de audiências intermédias e de decisão final e as normas para a escrita das decisões. Indubitavelmente estes procedimentos interferem com a independência o juiz mas a questão foi resolvida com a participação dos juízes na definição dos objetivos e na elaboração das normas de desenvolvimento do projeto. De salientar que este projeto e os serviços prestados pelos

¹⁰⁸CONTINI Francesco, & MOHR Richard – Reconciling Independence and accountability in judicial systems [Online].[Consult. 20 out. 2012].Disponível em<URL: www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr>

¹⁰⁹ Cf. *Idem*.

tribunais envolvidos foram avaliados e premiados pela inovação e contribuição para a qualidade da justiça com o prémio Europeu “Balança de Cristal da Justiça”¹¹⁰.

Com base no modelo norte-americano de gestão do fluxo processual (*caseflow*), a justiça finlandesa entre 2006 e 2009, desenvolveu um projeto em dois tribunais¹¹¹, com vista a reduzir os atrasos da justiça, através da gestão do fluxo processual, utilizando métodos da área de gestão, como o planeamento e a supervisão do percurso processual, a gestão individual do tempo de cada interveniente processual e o controlo dos prazos, através de alertas informáticos e outros procedimentos utilizados na gestão empresarial.

Segundo os dados estatísticos publicados, o projeto teve algum sucesso na redução das pendências. Num dos tribunais os processos pendentes reduziram 26% e no outro tribunal - alvo as pendências reduziram 7%¹¹².

Resumindo, a experiência finlandesa tem sido pioneira na aplicação de métodos de trabalho da gestão empresarial, para melhorar a eficiência e a eficácia do seu sistema judicial, aparentemente com bons resultados de acordo com os dados estatísticos divulgados.

6 – Experiências nacionais comparadas em síntese

Confrontando as medidas de reforma previstas na LOFTJ 2008, para os Tribunais Judiciais de 1.ª Instância e a experiência de outros países podemos concluir que as soluções encontradas para a ineficiência da justiça são semelhantes. A problemática estará associada à falta de liderança dos tribunais pelo seguinte: o atual modelo de governo dos tribunais assenta numa espécie de autogoverno das magistraturas em que não existe um líder ou seja as magistraturas respondem aos respetivos Conselhos Superiores, os funcionários judiciais perante uma direção do Ministério da Justiça e cada secção gere os processos que lhe estão distribuídos. Ora, uma organização só consegue responder pelos seus resultados se tiver uma liderança. A nosso ver, as reformas que têm sido aplicadas no sistema judicial, não tiveram impacto na eficiência, pela falta de um gestor para liderar a mudança. Só assim se justifica o elevado número de pendências e a morosidade dos tribunais judiciais, depois do grande investimento público no aumento do número de tribunais e dos recursos humanos e materiais. O sucesso de uma organização depende de uma liderança focada nos objetivos a

¹¹⁰ Cf. *Idem*.

¹¹¹ PETRA Pekkane – Delay reduction in courts of justice: possibilities and challenges of process improvement in professional public organizations [Online]. 2011 [Consult. 06 jun.2012].Disponível em <URL: http://www.coe.int/t/dghl/.../Doctoral_dissertation2011>

¹¹² MASSIK, Richard, et al. – Reducing court delays: Five lessons from the United States[Online]. [Consult 12 Jun. 2012].Disponível em <URL: <http://www-wds.worldbank.org> >

atingir e que consiga mobilizar todas as forças que constituem a organização. É esta atitude que se espera do Juiz presidente que muito contribuirá para o aumento da eficiência e eficácia dos tribunais.

A experiência de outros países tem demonstrado um grande empenhamento em substituir a administração burocrática dos tribunais por um modelo de gestão profissional centrado na figura do Juiz presidente do tribunal. Os poucos resultados publicados sobre o impacto do novo modelo de gestão na eficácia e a eficiência dos tribunais revelam um sucesso muito relativo que tem a ver com o facto de algumas das competências do gestor interferirem com o princípio constitucional da independência dos juízes os quais segundo este princípio não estão sujeitos a quaisquer ordens ou orientações.

A LOFTJ 2008 só entrará plenamente em vigor com a aprovação do novo Mapa Judiciário. No entanto, a proposta daquele normativo para o governo dos Tribunais Judiciais de 1ª. Instância, designados tribunais de comarca, é semelhante ao modelo aplicado em alguns países. O modelo não é consensual entre os magistrados que defendem que algumas das competências atribuídas ao gestor, principalmente no capítulo da gestão de processos, colidem com o princípio da independência dos juízes. Aqui confrontam-se valores difíceis de harmonizar. De um lado a independência dos juízes e o respeito pelos direitos humanos e do outro os objetivos de eficiência, produtividade, eficácia e economia.

Alguns países para contornar esta dificuldade aplicaram o modelo de gestão apenas às secretarias judiciais ou só a determinados setores dos tribunais de modo a evitar a colisão com o princípio da independência dos juízes. Muito poucos implementaram o modelo integral. Sem menosprezar a criatividade de algumas das medidas, a verdade é que o aumento da eficiência e da eficácia dos tribunais será pouco significativo. Nesta perspetiva, conciliar o princípio da independência dos juízes com os princípios de gestão, sem reduzir a imparcialidade e a qualidade das decisões judiciais, será uma das tarefas do Juiz presidente de cada tribunal.

Resumindo, o novo modelo de gestão dos tribunais não atendeu às especificidades próprias da organização judicial, designadamente a função jurisdicional, o que dificultará a sua implementação plena, com consequências para a eficácia e eficiência dos tribunais judiciais.

Conclusão

O presente estudo teve como objetivo compreender a ineficiência dos Tribunais Judiciais de 1ª. Instância, conhecer os fatores que estão na sua origem e perceber a reação institucional às fontes de ineficiência, em Portugal. Para tal enveredamos por uma abordagem teórica do conceito de eficiência e pela sua aplicação na ordem jurídica; procurámos estabelecer o nexó entre a ineficiência do sistema o modelo de organização e a legislação processual civil; analisámos alguns dados estatísticos sobre a produtividade dos Tribunais Judiciais de 1ª. Instância tendo em vista perceber se de facto a ineficiência está presente; abordámos as medidas reformistas da justiça e as experiências realizadas por alguns países, para aumentar a eficiência dos próprios sistemas de justiça, e perspetivamos as dificuldades de implementação do novo modelo de gestão dos tribunais. A complexidade do tema, o limite de texto e as nossas próprias limitações, impediram maior aprofundamento deste trabalho, no termo do qual é possível concluir o seguinte:

1. O governo dos Tribunais Judiciais de 1ª. Instância não possui uma liderança na verdadeira aceção da palavra. O poder está repartido entre o Ministério da Justiça que administra a carreira dos funcionários judiciais, e centraliza as competências de administração financeira e patrimonial e os Conselhos Superiores do Ministério Público e da Magistratura Judicial a quem compete o controlo e a administração das carreiras dos magistrados e o exercício do poder disciplinar. Cada secção gere os processos que lhe estão distribuídos.
2. As reformas implementadas ao longo dos anos, foram muito importantes mas insuficientes, porque apenas alteraram o enquadramento normativo e não cuidaram da liderança do governo dos tribunais, essencial para o êxito da mudança.
3. Os Tribunais Judiciais de 1ª. Instância evidenciam fortes sinais de ineficiência observáveis no elevado número de processos pendentes, na taxa de congestão processual dos tribunais, na duração média dos processos e na taxa de eficácia processual.
4. Os inquéritos de opinião publicados revelam que a maioria dos empresários inquiridos consideram a justiça cara, morosa e as decisões judiciais são imprevisíveis e de pouca qualidade.

5. São apontadas como fontes de ineficiência dos tribunais a complexidade da legislação e dos procedimentos processuais, a organização interna e o modelo de governo dos tribunais e as regras de gestão processual.
6. A experiência de outros países revela o empenhamento destes em introduzir um novo modelo de gestão dos tribunais, com características da gestão empresarial sem ter em conta as especificidades da função jurisdicional e o resultado foi a oposição dos magistrados ao modelo, alegadamente por algumas das competências do gestor, interferirem com o princípio constitucional da independência dos juízes.
7. A nova Lei Orgânica de Funcionamento dos Tribunais Judiciais prevê um novo Mapa Judiciário, que dará origem aos tribunais de comarca. O referido normativo prevê também um modelo de gestão para estes tribunais, idêntico ao aplicado em outros países, centrado na figura do Juiz presidente a quem são atribuídas competências de gestão processual que eventualmente colidem com o princípio da independência dos juízes.
8. Aparentemente o modelo de gestão em causa, não tem em conta as especificidades da função jurisdicional que tem regras próprias que não podem ser ultrapassadas sob pena de violar preceitos constitucionais como é o caso do princípio da independência dos juízes, facto que muito dificultará ou até impossibilitará a sua implementação plena.
9. A liderança no governo do tribunal é decisiva para o seu funcionamento eficaz e eficiente. Uma organização só consegue responder pelos seus resultados se tiver uma liderança. Porém a implementação de um modelo de gestão, sem a colaboração ou mesmo a oposição dos membros da organização, resultará num fracasso. Por outro lado, se o modelo for aplicado apenas a uma parte da organização, os resultados serão muito relativos como o prova a experiência de outros países. Nesta perspetiva o modelo de gestão dos tribunais de comarca previsto na LOFTJ deveria ser repensado no sentido de melhor o adequar à função jurisdicional.

Uma das grandes limitações deste estudo encontra-se na complexidade da organização judicial e no acesso muito restrito a procedimentos e rotinas de trabalho. Este facto limita a perspetiva de alguém exterior ao sistema, como é o nosso caso, dificultando muitas vezes a compreensão da problemática e eventualmente potenciando a distorção da

realidade. A escassez de obras jurídicas relacionadas com o tema, também limitou muito o nosso estudo pela dificuldade de sustentação teórica das ideias e opiniões que foram surgindo ao longo do trabalho, pelo que alguns aspetos da temática foram apenas aflorados.

Como afirmamos anteriormente este estudo procurou conhecer e caracterizar as medidas institucionais contra a ineficiência do sistema judicial, sendo que algumas ainda não foram implementadas como é o caso do novo Mapa Judiciário. Tratando-se de uma limitação deste estudo pensamos que é um aspeto a ter em conta em futuros trabalhos. Também seria importante que futuros trabalhos acompanhassem o processo de implementação do modelo de gestão nos tribunais e as soluções encontradas para conciliar o princípio da independência dos juízes com o dever de prestar contas do modelo de gestão.

Bibliografia

ALMEIDA, Mário Aroso – O provedor de justiça: Volume comemorativo do 30º Aniversário da Instituição [Em linha].2005. [Consult. 20 mar.2012].Disponível em <URL: http://www.provedor-jus.pt/restrito/pub_ficheiro>. ISBN:972-8879-02-04.

Alternative Dispute Resolutions: Centre for Democracy and Governance, U.S. Agency for International Development.[Online] [Consult. 30 mai.2012]. Disponível em <URL: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdf>

AMARAL, Diogo Freitas – Curso de Direito Administrativo Vol. II. Coimbra: Almedina ISBN 9789724044071. (2011).

AR Martinez-Lorente, F. Dewhurst – Total Quality Management: origins and evolution of the term. 1998.[Online] [Consult 20 out.2012].Disponível em <URL: <http://repositorio.bib.upct.es/dspace/bitstream/10317/>>

BILHIM, João Abreu de Faria – Teoria Organizacional: estrutura e pessoas. Lisboa: ISCSP (1996).

CALVÃO, Filipa Urbano – Princípio da eficiência. Revista FDUP-A7. ISSN 1645-1430. (2010).

CANOTILHO, José Joaquim Gomes – Estado de Direito [Em linha].[Consult. 10 mai.2013] Disponível em <URL: <http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf>>

Caseflow Management Guide – Michigan Courts. State Court Administrative Office. 2011 [Online].[Consult. 04 Jun. 2012]. Disponível em < URL:<http://www.courts.michigan.gov/scao/resources/>>

CHIAVENATO, Idalberto – Introdução à teoria geral da administração [Em linha].7ª. ed. Rio de Janeiro: Campus 1995. [Consult. em 10 set. 2011] Disponível em <URL: <http://www.fcsh.unl.pt/apsociedade/TEORIA%da>>. ISBN 10:85-352-1348-1.

Código Civil. Lisboa: Quid Juris. ISBN 978-972-724-626-7.(2012).

COELHO, Nuno Miguel – Organização do Sistema Judicial enquanto condicionante da realização do direito. [Em linha]. [Consult. 10 fev.2013].Disponível em <URL :http://www.Repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/.../1/Tese_NunoCoelho_08072.pdf>

Constituição da República Portuguesa. Lisboa: Quid Juris, (2012).

CONTINI, Francesco, & MOHR, Richard – Reconciling Independence and accountability in judicial systems [Online].[Consult. em 20 out. 2012] Disponível em< URL: www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr >

CROZIER, Michel – La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública[Em linha]. [Consult. em 11 nov. 2011] Disponível em <URL: <http://www.unpan1.un.org.>>

CURA, António Vieira – Curso de Organização Judiciária. Coimbra: Coimbra. ISBN 9789723220032. (2012).

DIAS, João Álvaro – Os Custos da Justiça. Atas do colóquio Internacional de Coimbra 2002: Almedina (2005).

FABRI, Marco (Italy) and LANGBROEK, Mr Philip M. (The Netherlands) – Delay in judicial proceedings in Europe: a preliminary inquiry, Report on assignment of the Council of Europe, Committee on the Efficiency of Justice, CEPEJ 2003[Online].[Consult. 14 Mai.2012]. Disponível em <URL: [>](http://www.coe.int/cepej)

GAROUPA, Nuno – O Governo da Justiça. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos (2011).

GEMOETS, Paul – EFQM Transition Guide.2009 [Online].[Consult. em 13 mai. 2012] Disponível em <URL: [>](http://www.efqm.org/en/.../Transition_Guide.pdf)

GOMES, Conceição – Os atrasos da Justiça. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos (2011).

GOMES, Conceição, (coord), FERNANDES, Diana, SOARES, Elida, HENRIQUES Marina, RIBEIRO, Tiago – A Gestão dos Tribunais: Um olhar sobre a experiência das comarcas piloto. Relatório do Observatório Permanente da Justiça 2010. [Em linha]. [Consult. 12 nov. 2011] Disponível em < [URL:http://www.opj.ces.uc.pt](http://www.opj.ces.uc.pt)>

GOMES, Conceição, (coord), TRINCÃO, Catarina, FERNANDO, Paula, FERNANDES, Diana, SOARES, Carla, SANTOS, Elida – Para um Novo Judiciário. Qualidade e eficiência na gestão de processos civis. Relatório do Observatório Permanente da Justiça 2008. [Em linha].[Consult. 06 Abril 2012]. Disponível em <[URL:http://www.opj.ces.uc.pt](http://www.opj.ces.uc.pt)>

GOMES, Conceição, (coord), TRINCÃO, Catarina, SOUSA, Fátima, ALMEIDA, Jorge FERNANDO, Paula, BAPTISTA, Susana, FONSECA, Teresa – A Geografia da Justiça: Para um novo mapa judiciário. Relatório do Observatório Permanente da Justiça 2006. Centro de Estudos Sociais[Em linha]. [Consult. 10 nov 2012]. Disponível em < [URL:http://www.opj.ces.uc.pt](http://www.opj.ces.uc.pt)>

GONÇALVES, António Pedro de Lima – VII Encontro do Conselho Superior da Magistratura 2012: O papel dos presidentes dos tribunais: um compromisso entre management e independência. [Consult. 10 set.2012]. Disponível em <URL: [>](http://www.csm.org.pt)

GOUVEIA, Mariana França, GAROUPA, Nuno, MAGALHÃES, Pedro – Justiça Económica em Portugal – Inquérito à Justiça Económica. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, (2012).

IGLESIAS, Pablo; ARIAS, Xosé Carlos – Problemas de Ineficiência en el Sistema judicial español : Una vision transaccional. VII Jornadas de política económica 2005 [online]. [Consult. 24 abr. 2012]. Disponível em <URL:<http://www.webs.uvigo.es/viiije/pdf/ARIAS-IGLESIAS.pdf> >

International Consortium for Court Excellence.[Consult. 10 jan. 2011] Disponível em <URL: <http://www.courtexcellence.com/>>

MASSIK, Richard, et al. – Reducing court delays: Five lessons from the United States [Online]. [Consult 12 Jun. 2012]. Disponível em <URL: <http://www-wds.worldbank.org>>

Meeting Report . Task force on timeframes of proceedings.2006, Strasbourg. [Consult. em 20 Dez. 2011] Disponível em <URL:<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp>>

MERTON, K. Robert – Bureaucratic Structure and Personality.[Online]. 1957.[Consult. 10 dez.2011] Disponível em < URL:<http://www.sociosite.net/topics/texts/merton>>

MONOOKIN, Robert – Alternative Dispute Resolution (1998). Harvard Law School John M. Olin Center for Law, Economics and Business Discussion Paper Series. Paper 232[Online]. [Consult. 29 mai. 2012]. Disponível em <URL:http://www.lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=pdf_1020&context=Harvard>.

NABAIS, José Casalta – Procedimento e Processo Administrativo. Coimbra: Almedina, (2006).

PETRA Pekkane – Delay reduction in courts of justice: possibilities and challenges of process improvement in professional public organizations [Online]. 2011 [Consult.06 jun.2012]. Disponível em [URL:http://www.coe.int/t/dghl/.../Doctoral_dissertation_2011](http://www.coe.int/t/dghl/.../Doctoral_dissertation_2011)>

PIM, Albers – Practical ways of combating delays in the justice system: Excessive workloads of judges and case backlogs [Online].[Consult. 10 dez. 2012]. Disponível em <URL: <http://www.coe.int/cepej>>

PIM, Albers – The management of judicial time. 2003. CEPEJ. [Consult.20dez.2011]. Disponível em <URL: www.eipa.eu/modules/EuroMedJustice>

Relatório CEPEJ 2012 [Online]. [Consult. 10 set. 2012]. Disponível em <URL: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/>>

Relatório da Comissão para a Eficiência Operacional da Justiça – Eficiência e Produtividade do Sistema Judicial: um desafio que temos de vencer. Lisboa: Ministério da Justiça. ISBN 978-989-615-134-8. (2011).

Resolução Res (2002) 12 do Conselho da Europa. [Consult. 20 de abr.2011] Disponível em <URL:<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp>>

Resolution n.º 1–30TH Council of Europe Conference of Ministers of Justice, [Online]. [Consul. 10 mai.2011]. Disponível em <URL: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/>>

Revista Sub Júdice, n.º 34. Coimbra: Almedina, (2006).

RIBEIRO, Manuel de Almeida – Um debate sobre a morosidade da justiça. Lisboa: Almedina. ISBN 978-972-40-4027-1. (2009).

ROSAS, João Cardoso – Concepções da Justiça. Lisboa: ed.70. ISBN 978- 972-44-1673-1. (2011).

SANTOS, Boaventura de Sousa – Relatório Breve do Observatório Permanente da Justiça sobre bloqueios ou andamentos dos Processos e Propostas de Solução 1999 [Em linha]. [Consult. 30 jan.2012]. Disponível em <[URL:http://www.opj.ces.uc.pt](http://www.opj.ces.uc.pt)>

SARVILINNA, Sami – Court Administration in Finland. Stockholm Institute for Scandianvian Law [Online].[Consult. 11 set. 2012]. Disponível em <[URL: http://www.scandinavianlaw.se/pdf](http://www.scandinavianlaw.se/pdf)>

SILVA, Suzana Tavares – O princípio (fundamental) da eficiência. Revista FDUP A.7.ISSN1645-1430. (2010).

STEELMAN David C. with GOERDT John A. and McMILLAN James E. – Caseflow Management, the Heart of Court Management in the New Millennium [Online]2004. 3ª. ed. National Center for State Courts[On line]. [Consult. 04 jun.2012]. Disponível em <[URL: http:// www.justpal.org/LinkClick.aspx](http://www.justpal.org/LinkClick.aspx)>. ISBN: 0896562352

TEIXEIRA Sebastião – Gestão das Organizações. Lisboa. McGraw-Hill. ISBN 972-773-001-9. (1998).

WRIGHT, V. cit. por Madureira, César e Rodrigues, Miguel – A administração pública do século XXI; aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. Comportamento Organizacional e Gestão [Em linha]. [Consult.12 jan. 2012] Disponível em <[URL:http:// www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP_sec-XXIINA-2006](http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP_sec-XXIINA-2006)>