

A REFORMA DA ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA: O CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA, AS INSPEÇÕES JUDICIAIS E OS JUÍZES PRESIDENTES DE COMARCA

PAULO SILVA

Resumo: O novo sistema de organização dos tribunais traz novas tarefas e desafios ao Conselho Superior da Magistratura, agora colocado na “pole position” do sistema de justiça. Densifica-se também o modo como deve ser repensada a actividade inspectiva do Conselho, em particular, explicando como a coordenação, operante e activa, entre o Presidente do Tribunal da Comarca e o Inspector Judicial será, muitas vezes, decisiva para determinar a eficiência e a eficácia da gestão dos tribunais.

Descritores: Conselho Superior da Magistratura; avaliação de juizes; gestão dos tribunais; inspecções judiciais.

I.

Enquanto órgão constitucional, compete ao Conselho Superior da Magistratura «a nomeação, a colocação, a transferência e a promoção dos juizes dos tribunais judiciais», bem como «o exercício da ação disciplinar, nos termos da lei»¹.

Quanto àquela primeira competência, a da governação, a densificação decorrente da lei ordinária confere ao Conselho um relevantíssimo papel gestor do sistema de justiça, o qual foi grandemente consolidado com a reforma judiciária resultante da Lei n.º 63/2013, de 26 de agosto, entrada em vigor 1 de setembro de 2014, logrando alcançar um patamar novo, superior e seguramente mais consentâneo com a sua natureza constitucional, num estado de direito democrático que se pretende moderno.

Se é certo que no domínio do anterior quadro legal o Conselho Superior da Magistratura tinha competência para apreciar o desempenho dos juizes e, lateralmente, dos tribunais onde eles exercem funções, com a Lei n.º 63/2013, sem perder tais atribuições, **o Conselho foi ora investido de competências que o posicionam, com outras entidades, num ponto nevrálgico, numa pole position, do sistema de justiça, em aspetos absolutamente idóneos a determinar a eficiência e a eficácia deste.**

¹ Artigo 217.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

Explicitando o essencial.

Desde logo, em articulação com o Procurador-Geral da República e o Ministro da Justiça, o Conselho Superior da Magistratura participa ativamente no estabelecimento de «**objetivos estratégicos**» trienais e anuais «para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância»², acompanhando trimestralmente a «evolução dos resultados registados em face dos objetivos assumidos»³ e, assim, «o desempenho processual dos tribunais de primeira instância»⁴.

Depois, o Conselho Superior da Magistratura é o órgão competente para homologar as «propostas» apresentadas pelo juiz presidente do tribunal de comarca relativas «aos **objetivos processuais** da comarca e dos tribunais de competência territorial alargada»⁵.

A seguir, nesses contextos, embora a lei não seja explícita, mas decorra da natureza constitucional do órgão e das suas competências legais, compete ao Conselho estabelecer os «**valores de referência processual**»⁶ enquanto «valores de produtividade calculados em abstrato por»⁷ juiz.

Finalmente, é o Conselho Superior da Magistratura que escolhe o juiz «**presidente do tribunal**»⁸, bem como o avalia e renova a sua «comissão de serviço»⁹, sendo que aquele ocupa papel nuclear na nova organização judicial de primeira instancia pelas suas competências de representação, administrativas, funcionais e, essencialmente, de direção e gestão processual¹⁰.

Ou seja, na reforma decorrente da Lei n.º 63/2013 o Conselho Superior da Magistratura surge como um dos órgãos essenciais da reforma, numa função adiantada e assaz interventiva que urge considerar e concretizar.

Uma tal reforma deveria, por isso, ter sido **simultaneamente** acompanhada da publicação de uma nova lei orgânica do Conselho que conferisse a este novos serviços de apoio, com **mais meios**, nomeadamente humanos, e num absolutamente **novo quadro orçamental**.

Remetendo para o «Estatuto dos Magistrados Judiciais» a definição das «condições de funcionamento do Conselho Superior da Magistratura» nos novos termos decorrentes da Lei n.º 63/2013¹¹ e retardando sucessivamente a revisão daquele Estatuto, o legislador tem dificultado em muito a intervenção do Conselho na atual reforma judiciária, importando que o **espírito de missão**

² Artigo 90.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 63/2013, de 26.08.

³ Artigo 90.º, n.º 3, da Lei n.º 63/2013, de 26.08.

⁴ Artigo 155.º, alínea m), da Lei n.º 63/2013, de 26.08.

⁵ Artigo 91.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 63/2013, de 26.08.

⁶ Artigo 90.º, n.ºs 2, 4 e 6, da Lei n.º 63/2013, de 26.08.

⁷ Artigo 90.º, n.º 4, da Lei n.º 63/2013, de 26.08.

⁸ Artigo 92.º, n.º 2, da Lei n.º 63/2013, de 26.08.

⁹ Artigos 92.º, n.º 2, e 93.º da Lei n.º 63/2013, de 26.08.

¹⁰ Artigo 94.º da Lei n.º 63/2013, de 26.08.

¹¹ Artigo 157.º, n.º 2, da Lei n.º 63/2013, de 26.08.

de todos os juízes colmate entretanto tão grave lacuna legislativa, assim conferindo desde já ao Conselho o papel charneira que tem e que tem de ter na implementação da reforma judiciária em curso.

A inércia de hoje pode amanhã justificar uma alteração daquele papel. Não nos demitamos, pois!

II.

No apontado contexto inovador introduzido pela reforma da organização judiciária **as inspeções judiciais devem decisivamente centralizar-se no Tribunal de Comarca**, enquanto unidade estrutural do sistema de justiça e a partir dela no juiz, contextualizando ali o desempenho do juiz e simultaneamente monitorizando-o ao longo do tempo e em tempo quase real, assim possibilitando uma periódica avaliação classificativa do seu desempenho mais fundada, mais objetiva, e, por isso, necessariamente mais equitativa.

Nos tempos presentes, a avaliação do desempenho dos juízes deve primordialmente servir a **prestação de contas** do judiciário perante a sociedade, consolidando a **confiança** desta no poder judicial e melhorando substancialmente a prestação do judiciário na defesa dos direitos, liberdades e garantias, bem como na proclamação do direito no caso concreto.

Nestes termos, além de ser um modo de apreciar o mérito concreto de cada juiz no propósito da sua progressão na carreira, a avaliação de desempenho dos juízes deve ser sobretudo **um instrumento** ao serviço da qualidade do sistema de justiça.

Mais do que aquele interesse particular, a avaliação de desempenho de juízes deve ter em vista a salvaguarda do **interesse público de boa administração da justiça** e nesse sentido, sobretudo nesse sentido, justifica-se a avaliação do desempenho de juízes enquanto instrumento de mais-valia no sistema de justiça.

Curiosamente, lapidarmente, o atual Estatuto dos Magistrados Judiciais, já com a avançada idade de trinta anos, que em muitos aspetos urge reformar, estipula no seu artigo 61.º, n.ºs 1 e 2, que «1. Compete aos serviços de inspeção facultar ao Conselho Superior da Magistratura o perfeito conhecimento do estado, necessidades e deficiências dos serviços, a fim de o habilitar a tomar as providências ou a propor ao Ministro da Justiça as medidas que dependam da intervenção do Governo. 2. Complementarmente, os serviços de inspeção destinam-se a colher informações sobre o serviço e o mérito dos magistrados».

Trata-se de preceito que importa acautelar numa futura reforma do Estatuto, por conferir aos serviços de inspeção judicial um papel decisivo no acompanhamento dos tribunais e, por essa via, não só possibilitar uma melhoria da qualidade do sistema de justiça, mas também conferir decisivamente ao Conselho elementos determinantes ao desempenho efetivo das indicadas atribuições no atual sistema de justiça decorrente da reforma judiciária em curso.

III.

Nesta perspetiva, a recentralização das inspeções judiciais primacialmente no tribunal e subsidiariamente no juiz, redefine o atual sistema inspetivo, assente essencialmente numa avaliação individualizada, descontínua e reativa.

Num novo quadro regulamentar inspetivo, no qual o Conselho já começou a laborar, com a constituição de um grupo de trabalho nesse domínio, **importa que a avaliação de desempenho do juiz, de cada juiz e todos os juízes, assuma feição primordialmente sumativa, contínua e cautelar.**

Sumativa, por respeitar à Comarca e não só ao juiz ou mesmo aos juízes.

Contínua, por ser constante, persistente e próxima, no tempo e na perspetiva.

Cautelar, por ser capaz de entrever entorses e dificuldades no sistema de justiça, bem como de encontrar soluções, apontando medidas concretas e novas metodologias processuais de intervenção, no respeito escrupuloso pela independência dos juízes e pelo papel decisivo do juiz presidente de comarca.

IV.

No apontado sistema inspetivo sumativo, contínuo e cautelar, assume carácter primordial a relação entre o inspetor judicial, a comarca e o juiz presidente.

Desse ponto de vista, **importa que cada comarca esteja adstrita a um inspetor judicial** e que uma tal ligação perdure no tempo, sem prejuízo dos casos particulares das comarcas de Lisboa e Porto, bem como da premente necessidade de que a montante haja uma distribuição equitativa do trabalho entre os diversos inspetores judiciais.

A diversidade de comarcas deve ser atendida na distribuição dos inspetores, pelo que se algumas, as do interior do país, podem ser **agregadas** a um mesmo inspetor, outras, nomeadamente as de **Lisboa e Porto**, devem ser distribuídas por diversos inspetores judiciais segundo um critério geográfico e em função de especialização jurisdicional.

O pretendido êxito de um tal sistema inspetivo justifica que a ligação do inspetor à comarca seja **duradoura**, pela maior eficiência que tal representa para o sistema.

Por outro lado, o acréscimo de labor que um tal sistema inspetivo representa para os inspetores judiciais deve ser levado em conta na distribuição do respetivo serviço, tal como nela importa não olvidar a diversidade de comarcas existentes, tudo em ordem à **distribuição equitativa do serviço inspetivo** pelo corpo de inspetores.

V.

O acompanhamento eficaz e eficiente do desempenho dos tribunais pelas inspeções judiciais pressupõe a existência de dados de análise atuais, exatos, pertinentes e acessíveis.

A recentralização das inspeções judiciais primordialmente nos tribunais de comarca deve assentar desde logo em parâmetros muito práticos que confirmam **transparência** à atividade destes em quatro aspetos que se reputam essenciais.

Em primeiro lugar, importa que todas as **conclusões** sejam **abertas no sistema informático de apoio à atividade dos tribunais *habitus/citius***.

Nada obsta e a transparência justifica que mesmo os processos-crime e os tutelares educativos sejam conclusos naquele sistema, independentemente de serem ou não aí despachados.

Depois, cumpre que todas as **diligências** sejam aí também **agendadas eletronicamente**.

Parte da atividade dos tribunais respeita a tais diligências, pelo que a informação decorrente daquele agendamento eletrónico constitui índice relevante de avaliação do sistema.

Em terceiro lugar, não olvidando que importa dotar os tribunais de mais funcionários de justiça, debelando a atual gritante falta deles, impõe que seja escrupulosamente cumprido o disposto no **artigo 156.º, n.ºs 4 e 5, do CPCivil de 2013** na sua dupla vertente:

- a) «Decorridos três meses sobre o termo do prazo fixado para a prática de ato próprio do juiz sem que o mesmo tenha sido praticado, deve o juiz consignar a concreta razão da inobservância do prazo», dando disso conhecimento ao juiz presidente da comarca e este ao inspetor judicial da comarca;
- b) «A secretaria» deve «mensalmente» remeter «ao presidente do tribunal informação discriminada dos casos em que se mostrem decorridos três meses sobre o termo do prazo fixado para a prática de ato próprio do juiz, ainda que o ato tenha sido entretanto praticado», devendo tal informação ser subsequentemente remetida ao respetivo inspetor judicial.

Finalmente, importa que das **reuniões de planeamento e avaliação** seja lavrada uma **ata** e que esta seja levada ao conhecimento do inspetor judicial da comarca.

Pressupondo que tal ata constitua em si um documento de trabalho, a um tempo de apreciação e planificação do trabalho de determinada unidade orgânica, ela é por certo um instrumento de monitorização essencial para os serviços de inspeção, idóneo a suscitar a respetiva intervenção sempre que a mesma se justificar.

Os apontados elementos são fundamentais na apreensão da realidade judiciária e imprescindíveis na pretendida intervenção cautelar dos serviços inspetivos.

VI.

O desejado acompanhamento eficaz e eficiente do desempenho dos tribunais pelas inspeções judiciais justifica que se equacione o **relacionamento entre inspetor judicial e juiz presidente da comarca**.

Como é óbvio, o ponto de partida de um tal relacionamento é o respeito recíproco das respetivas competências, com tudo o que ela impõe: independência, correção, lealdade, diálogo sempre constante, frontal e aberto, em prol do interesse geral de uma administração da justiça que se aproxime cada vez mais de critérios de excelência.

O juiz presidente tem uma intervenção relevantíssima em matéria de direção e gestão processual, no que poderá sempre ouvir o inspetor judicial.

Este terá seguramente uma visão contextual e particularizada conferida pelo juiz presidente, **assente sempre em elementos objetiváveis e documentados**, o que muito relevará em cada uma das inspeções judiciais a que proceda.

Por essa forma pode seguramente melhor apreender-se o mérito de cada juiz e, subsequentemente, enaltecê-lo em sede inspetiva, assim como podem concertar-se modos de intervenção quanto a situações mais complexas, contribuindo decisivamente na sua resolução, quer por via de uma atuação pedagógica, quer convocando o concurso de um vogal do Conselho, quer propondo a instauração de um procedimento de ordem formal, como uma sindicância, um inquérito ou mesmo um processo disciplinar.

VII.

No relacionamento inspetor judicial/juiz presidente do tribunal destacam-se três instrumentos que se reputam essenciais.

Em primeiro lugar, **«os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios [anuais] de atividades»** ¹².

Depois, **o «relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta»** ¹³.

Finalmente, quer em função da referida natureza cautelar que a inspeção judicial deve assumir, quer da monitorização «trimestral» ¹⁴ do sistema de justiça, justifica-se que com aquela periodicidade o juiz presidente da comarca remeta ao inspetor judicial da comarca **um ficha circunstanciada do estado das diversas unidades orgânicas do tribunal, bem como dos diversos juízes que as integram.**

Claro que o Conselho deve uniformizar procedimentos em tais matérias de forma que os planos, relatórios e fichas sigam um modelo prévio e consensualmente estabelecido, conforme, aliás, vem já sucedendo.

Em todo o caso justifica-se que **trimestralmente** sejam disponibilizados aos serviços de inspeção pelo menos os seguintes elementos:

- a) Estatística processual, oficial e de secretaria, por mês, por secção e por juiz, com indicação do número total de processos entrados,

¹² Artigo 94.º, n.º 6, al. a), da Lei n.º 62/2013, de 26.08.

¹³ Artigo 94.º, n.º 2, al. g), da Lei n.º 62/2013, de 26.08.

¹⁴ Artigo 90.º, n.º 3, da Lei n.º 62/2013, de 26.08.

- findos e pendentes, por espécie e na sua globalidade, conforme informação do sistema informático de apoio à atividade dos tribunais *habitus/citius*;
- b) Data e natureza da última diligência agendada por cada juiz, com identificação do processo respetivo;
 - c) Disponibilidade e efetiva utilização mensal de sala de audiências por juiz;
 - d) Identificação dos processos a aguardar despacho há mais de 60, 120 e 180 dias, por juiz;
 - e) Identificação dos processos em que tenham sido publicadas decisões não depositadas de imediato, com referência à data da publicação e respetivo juiz;
 - f) Indicação dos adiamentos de diligências por facto imputável ao Tribunal, com identificação de data, processo e juiz.

É em função de tais elementos que o inspetor judicial avalia o estado da comarca e das suas diversas unidades orgânicas.

Tais elementos devem constituir ponto de partida para reuniões de trabalho periódicas entre juiz presidente da comarca e inspetor judicial, reuniões que podem ser presenciais ou por videoconferência.

VIII.

Cada caso é sempre um caso, pelo que as **situações desconformes**, dignas de reparo, devem ser alvo de uma especial ponderação por parte do juiz presidente da comarca e do inspetor judicial.

Qualquer intervenção no sentido da reversão da situação pressupõe sempre o conhecimento prévio da respetiva **causa**.

Conhecida esta, num primeiro momento, em regra, salvo em situações graves de natureza disciplinar, a reação interventiva de reversão da situação deve ser protagonizada exclusivamente pelo **juiz presidente da comarca** no âmbito dos seus poderes de direção e de gestão processual.

Revelando-se tal reação insuficiente ou ineficaz, urge fazer intervir o **inspetor judicial** da comarca de uma feição coloquial e pedagógica.

Mostrando-se insuficientes tais procedimentos logo de início, dada a gravidade da situação, ou apesar das diligências feitas pelo juiz presidente da comarca e pelo inspetor judicial, deve o inspetor judicial, sem delongas, elaborar **um relatório sumário de anomalia** e remetê-lo ao vice-presidente do Conselho Superior da Magistratura, propondo a instauração de processo de averiguação, inquérito, disciplinar ou inspeção extraordinária, conforme entender justificar o caso.

A transparência do sistema justifica que relativamente a tais matérias seja lavrada **ata das reuniões** havidas entre juiz presidente da comarca e inspetor judicial.

Em tais atas devem ficar elencadas as situações problema e os meios tidos por adequados à sua reversão, com o tempo estimado para tal.

IX.

Uma melhor operacionalidade do pretendido sistema inspetivo dos tribunais de comarca justifica que se implemente **um sistema informático de suporte**.

Tal sistema deve ficar alojado no **site do Conselho**, com acesso restrito e diversos níveis de acesso, aí se registando todos os apontados elementos pertinentes, por comarca: comunicações efetuadas nos termos do artigo 156.º, n.ºs 4 e 5, do CPCivil de 2013, atas das reuniões de planeamento e avaliação, planos anuais e plurianuais de atividades, relatórios anuais, relatórios semestrais, fichas trimestrais circunstanciadas do estado das diversas unidades orgânicas do tribunal e dos diversos juízes que as integram, atas das reuniões entre inspetor judicial e juiz presidente da comarca e relatórios sumários de anomalias elaborados pelo inspetor judicial.

No mesmo sítio poderiam ficar igualmente todas as decisões do juiz presidente de cada comarca, bem como as deliberações do Conselho e decisões de vogais deste relativas a cada uma das comarcas.

A aglutinação de tais elementos num único sítio é uma enorme mais-valia do sistema de planificação e avaliação da justiça, pela centralização que tal permite, eliminando em muito o risco de perda de elementos muito dispersos e o tempo de procura destes.

Claro que a organização do sítio, bem como a inserção nele de elementos deve pautar-se por procedimentos uniformes, devidamente padronizados, indicados em manual conhecido dos utilizadores.

Por outro lado, todos os dados individuais devem estar acessíveis aos visados, salvaguardando-se, assim, a absoluta e imprescindível transparência do sistema informático em causa, respeitando em absoluto a sua confidencialidade.

X.

O apontado sistema inspetivo dos tribunais de comarca apresenta o incontornável mérito de **melhorar as inspeções classificativas dos juízes de direito**, pela dimensão de **elementos objetivos continuamente obtidos** que confere quanto ao desempenho dos inspecionados ao longo do período inspetivo.

Com efeito, a partir dos diversos elementos conferidos pelo referido sistema inspetivo dos tribunais de comarca, alguns de periodicidade trimestral, recolhidos de uma forma relativamente célere e eficaz, desejavelmente a partir de um sistema informático, é possível delinear muito pormenorizada e consistentemente o desempenho quantitativo do inspecionado ao longo de todo o período inspetivo, o que confere um relevante ponto de partida para a necessária análise qualitativa do desempenho, a ser integrada nomeadamente pela análise de processos e de livros de registo/depósito de decisões do inspecionando que num tal sistema deveriam ser integralmente informatizados.

XI.

É tempo de concluir.

Em 2013/2014 o legislador procedeu a uma profunda reforma na organização judiciária.

Independentemente das críticas que lhe possamos fazer, daquela reforma decorreu um quadro organizativo em larga medida inteiramente novo, que é o ora vigente e, por isso, deve ser devidamente ponderado e integrado no quotidiano da experiência judiciária de cada um.

As inspeções judiciais vivem no judiciário, com o judiciário e para o judiciário, pelo que urge repensá-las em função das novas reformas operadas, no escopo de sempre alcançar um melhor sistema de justiça para as pessoas. Esse é o desiderato último das inspeções judiciais.

Foi esse sentido que presidiu à elaboração do presente texto, partilhando modos de intervenção futura, inteiramente aberto à discussão.

Convicto apenas de que podemos fazer melhor, que temos que fazer melhor.