

A reforma judiciária e o novo modelo de gestão pública: vantagens, limites e interrogações

José António Rodrigues da Cunha

(Juiz de Direito)

Em cada Estado Membro da União Europeia, precisamos de um sistema de justiça eficaz e independente, bem como do respeito pelas instituições democráticas e pelo Estado de Direito¹.

1. INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

A reforma dos sistemas de justiça tem estado na ordem do dia, quer em Portugal, quer na generalidade dos países europeus, designadamente nos estados membros da União Europeia.

Alterações profundas foram introduzidas ao nível de arquitectura judiciária em vários estados e noutros está iminente a sua introdução.

Alterações profundas foram, igualmente, implementadas ou estão iminentes no que concerne ao próprio funcionamento dos tribunais ao nível da sua gestão e organização interna.

Embora cada país tenha optado por seguir o seu próprio modelo reformista, uma preocupação comum sobressai em todas as reformas, quer nas já levadas a cabo, quer nas

¹ José Manuel Durão Barroso, 18 de Julho de 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-565_en.htm?locale=FR.

que se encontram em execução ou em preparação: modernizar o funcionamento dos sistemas judiciários por forma a melhorar o serviço prestado pelos tribunais, garantindo aos cidadãos o acesso a uma justiça de qualidade, eficiente e eficaz.

Chegaram, assim, também aos sistemas de justiça as ideias reformistas inspiradas no managerialismo ou Nova Gestão Pública (NGP), que perfilha um modelo de gestão pública semelhante ou pelo menos inspirado nos métodos de gestão empresarial.

Não se questionando a necessidade de gerir o judiciário, que pode e deve ser gerido, e não se questionando, igualmente, a necessidade de adopção de um novo paradigma gestor, adaptado aos novos contextos sócio-económicos e demográficos, todavia, as particularidades dos sistemas de justiça ocidentais, assentes no princípio da independência dos juízes, impõem que especiais cautelas sejam tomadas, sob pena de poder estar em causa a independência dos tribunais, um dos pilares em que assenta o Estado de Direito.

O debate em torno deste tema já foi lançado em vários países, sendo praticamente unânime a conclusão de que a adopção dos princípios em que se inspira o managerialismo, pelo menos na sua pureza, não são passíveis de aplicação aos sistemas de justiça, como, aliás, não são passíveis de aplicação a vários serviços públicos.

As reservas e interrogações aí suscitadas, pela sua pertinência e actualidade, merecem, também, ser devidamente consideradas e debatidas entre nós, dado que a reforma do nosso sistema judiciário consagra, para além do mais, expressamente a *implementação de um novo modelo de gestão para os Tribunais*, na esteira das reformas já implementadas noutros países.

Esse é um dos objectivos deste estudo.

O outro, será procurar respostas e apresentar soluções para alguns dos eventuais problemas que a reforma vai provocar.

Porém, previamente, faremos uma abordagem, necessariamente breve, sobre a génese e os princípios da Nova Gestão Pública, o que vai facilitar a compreensão dos objectivos que nortearam as reformas levadas a cabo em alguns Estados da União Europeia e, em particular, da reforma do sistema de justiça português.

2. A NOVA GESTÃO PÚBLICA OU MANAGERIALISMO

a) Génese e difusão

A crise económica mundial da década de 70 do século passado, motivada pela desregulamentação do sistema monetário internacional e pelos choques petrolíferos de 1973 e 1979, que provocaram uma repentina subida do preço do petróleo, afectou drasticamente as economias dos países industrializados, designadamente europeus.

O preço dos bens de consumo aumentou de forma generalizada, a produção industrial diminuiu e o desemprego disparou.

Neste contexto de crise e de estagnação económica, são postas em causa as estruturas em que assentava o capitalismo do pós-guerra, designadamente a existência de um Estado forte e regulador e voltado para o bem-estar social², e assiste-se ao renascimento do velho ideário do liberalismo económico³, que inspirou a adopção de políticas económicas neoliberais, inicialmente em Inglaterra e nos Estados Unidos da América e, progressivamente, em grande parte do mundo.

Para os economistas neoliberais, entre os quais se destaca Milton Friedman, a crise económica devia-se ao falhanço do modelo keynesiano e às políticas nele inspiradas, assentes na indesejável intervenção estatal na economia, na medida em que prejudicava o seu normal e natural funcionamento. Segundo eles, o Estado, através das suas políticas

² Trata-se de um modelo de Estado cujas *designações mais comuns têm sido a de Estado providência ou Estado de bem-estar e cuja melhor concretização teve lugar nos países europeus mais desenvolvidos depois da Segunda Guerra Mundial* (Boaventura de Sousa Santos, “Diário de Notícias”, 29.12.2012), propagando-se a partir de Inglaterra. Inspirado nas ideias de John Keynes e de William Beveridge, caracteriza-se por uma efectiva intervenção do Estado, enquanto agente regulador, nos domínios económicos e sociais, e enquanto fornecedor e garante de serviços essenciais, tudo com o objectivo de assegurar uma equitativa distribuição da riqueza e a concessão a toda a população de um certo nível de bem-estar e de protecção social.

³ O liberalismo económico, cujo principal teórico foi Adam Smith, assenta nas ideias da iniciativa individual, da livre concorrência e da não intervenção do Estado na economia, por ser prejudicial. No seu livro “*A Riqueza das Nações*”, publicado em 1776, Adam Smith sustenta que a intervenção do Estado deveria limitar-se, apenas, a proteger as fronteiras, a garantir a ordem pública e a paz social e um sistema de justiça capaz de fazer cumprir as leis. Segundo ele, uma “mão invisível”, por si só, harmonizando os interesses individuais e colectivos, pelo mero funcionamento da liberdade de iniciativa, da livre concorrência e da liberdade de mercado, regularia o mercado, evitaria a concorrência desleal entre os indivíduos e dispensaria a nefasta intervenção do Estado.

fiscais e monetárias, da regulação das actividades económicas, da concessão de direitos e benefícios sociais e da sua intervenção no mercado de trabalho, designadamente através da fixação de um salário mínimo, era o responsável pelo aumento das dívidas públicas e da inflação, pela queda da produção industrial e pelo aumento do desemprego.

Importava, pois, e antes de mais, diminuir o poder de intervenção do Estado nas economias.

Como não podia deixar de ser, a crise económica mundial da década de 70 e a adopção de políticas neoliberais centradas na diminuição do papel do Estado tiveram importantes reflexos ao nível das administrações públicas, designadamente no que diz respeito ao seu modelo de gestão.

Por contraponto ao modelo burocrático e centralizado até então existente⁴, emerge um outro, cuja ideia central é a transposição dos princípios da gestão privada para o sector público.

Assenta num ideal de gestão virada para a obtenção de resultados, na concorrência entre as unidades administrativas, necessariamente flexíveis em termos organizacionais, e no incentivo à concorrência entre os indivíduos, tudo em prol da racionalização e do controlo de custos, da eficiência, da eficácia e da melhoria dos serviços públicos prestados aos cidadãos, encarados como meros clientes⁵.

Este novo modelo de gestão da administração pública, denominado “New Public Management” por Christopher Hood em 1991⁶, inspirou a reforma da administração pública em Inglaterra após a ascensão ao poder de Margaret Thatcher em 1979, tendo os seus princípios sido acolhidos nos Estados Unidos de América sob a administração de Ronald Reagan nos anos 80, e depois na Nova Zelândia⁷.

⁴ Crf. Mohamed Charih e Lucie Rouillart, 1997, in “The new Public Management”.

⁵ Para os defensores mais ortodoxos do movimento, as relações entre Estado e sociedade mais não são, aliás, do que uma mera relação fornecedor /cliente.

⁶ Christopher Hood, “A Public Management for all Seasons?”, *Public Administration*, vol. 69, n.º 1, pags. 3 a 19. Todavia, essa seja a denominação mais conhecida, o novo modelo gestor é também denominado, entre outros, como “Managerialismo” (Christopher Pollit, 1990); “Novo Managerialismo” (Jonathan Boston 1991); e “Entrepreneurial Government” (David Osborne e Ted Gaebler).

⁷ Em Inglaterra, Margaret Thatcher, para além do mais, reduziu drasticamente a intervenção do Estado nas questões sociais e económicas, diminuiu os gastos sociais, reduziu a carga fiscal e apostou na liberalização do

Progressivamente foram implementados noutros países anglo-saxónicos e, posteriormente, já nos anos 90, em praticamente todos os países da OCDE⁸.

b) Definição

Não é tarefa fácil dar uma definição puramente formal da Nova Gestão Pública, considerando, designadamente, as suas diversas correntes e sub-modelos, concretamente o britânico e o americano.

Definir o movimento gestor⁹ é de tal modo difícil que há quem sustente tratar-se de um enigma ainda por resolver¹⁰. A sua compreensão resulta, todavia, facilitada através da análise dos princípios básicos e modelos comuns em que assenta.

Segundo Christopher Hood, sem representar uma ruptura radical com o sistema weberiano¹¹, o novo modelo de Gestão Pública ou “New Public Management” traduz-se em sete pontos, a saber:

- a) Desagregação ou segmentação de unidades de maiores dimensões em unidades menores e organizadas por actividades;
- b) Introdução de uma lógica de competição entre organismos públicos e entre estes e as empresas privadas, de modo a baixar custos e melhorar a qualidade dos serviços;
- c) Aposta na utilização de métodos de gestão do sector privado e numa gestão profissional;

mercado e nas privatizações. Por sua vez, nos Estados Unidos, Ronald Reagan apostou, essencialmente, na desregulação do mercado, na contracção da oferta monetária e na redução da carga fiscal.

⁸ Para além da OCDE, também o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional têm defendido a necessidade de levar a cabo uma profunda reforma nas administrações públicas, alterando o seu modo de funcionamento, impulsionando a globalização ou internacionalização do novo modelo de gestão pública inspirado nos princípios do “New Public Management”.

⁹ E é de um movimento que efectivamente se trata, como sustentam Sandra Dawson e Charlotte Dargie (2002), in “New Public Management. A Discussion wiht Special Reference to UK Health”.

¹⁰ Romain Laufer, in “Où est passé le management public?” *Politiques et Management Publics*, vol. 26, 2008.

¹¹ Para ele, o “New Public Management” constituía um novo habitat para o modelo weberiano, sustentando que pode ser concebido como o modelo que marca uma nova fronteira no desenvolvimento da burocracia weberiana. In “Racionalismo Económico na Gestão Publica”, 1996.

- d) Disciplina orçamental e criteriosa gestão dos recursos financeiros, designadamente através da diminuição de custos;
- e) Introdução de métodos de controlo dos organismos públicos através de responsáveis perfeitamente identificados e munidos de poder discricionário;
- f) Estabelecimento de medidas e padrões de desempenho claros e mensuráveis;
- g) Aposta nos resultados em detrimento dos processos.

David Osborne e Ted Gaebler¹², apresentam uma outra perspectiva do novo modelo gestor.

Contrariamente a Christopher Hood, consideram que a Nova Gestão Pública implica uma ruptura total com o modelo Weberiano¹³, o que passa por “reinventar a administração pública”.

Para eles, a ideia chave da nova gestão pública é a de que o aumento da eficácia da administração pública pode ser alcançado com o recurso às técnicas e valores da administração empresarial, na sua perspectiva mais eficazes. Consideram, pois, imprescindível dotar a administração pública dessas técnicas e valores, em particular maior flexibilidade em termos gestórios. Encaram, assim, as organizações burocráticas próprias do taylorismo, pela sua rigidez, como um obstáculo para as sociedades pós-industriais inseridas num contexto de globalização, onde a noção de escolha e de qualidade mudou radicalmente.

O modelo que preconizam, e que foi seguido pela Administração Clinton nos Estados Unidos, assenta nos seguintes pontos fundamentais:

¹² David Osborne e Ted Gaebler, in “Reinventing Government”, Addison-Wesley Publ. Co., 1992.

¹³ Segundo Max Weber, jurista e sociólogo alemão falecido em 1920, uma organização será tanto mais eficiente quanto mais burocrática, sendo a burocracia entendida como uma forma ou modelo organizacional assente em critérios puramente racionais. Na perspectiva do referido autor, a burocracia obedecia a determinadas características, a saber: 1) formalismo, tanto ao nível das normas e dos regulamentos, como ao nível dos procedimentos e das comunicações; 2) autoridade assente em regras hierárquicas; 3) impessoalidade nas relações de trabalho; 4) racionalidade na divisão do trabalho; 5) especialização da administração, o que pressupõe a separação entre propriedade e administração; 6) profissionalização dos participantes; 7) escolha com base no mérito e na competência técnica; 8) previsibilidade ao nível do funcionamento. Como vantagens da burocracia, Max Weber aponta, para além da racionalidade e entre outras, a uniformização de rotinas e processos, a certeza e previsibilidade, a confiança, a coerência, a eficiência e a continuidade da organização para além e independentemente das pessoas.

- a) Prioridade na satisfação dos cidadãos, vistos como clientes e colocados em primeiro plano;
- b) Prioridade na obtenção dos resultados e eliminação dos procedimentos burocráticos, reduzindo-se trâmites e operações;
- c) O aumento do poder dos empregados, por forma a obter melhores resultados.

Substancialmente diferente é o novo paradigma gerencial pós-burocrático preconizado por Michael Barzelay, para quem o conceito de resultado, medido segundo os padrões dos cidadãos, enquanto destinatários e clientes dos serviços prestados pelo Estado, deve substituir o conceito burocrático de interesse público. A administração pública deve ser encarada como organização produtiva focada em prestar bens e serviços de qualidade e na criação do que apelidou de valor público, que mais não é do que a satisfação dos cidadãos. Para o efeito, entende ser essencial uma maior participação dos funcionários na tomada de decisões em termos operativos, o que se saldará necessariamente em importantes benefícios ao nível da melhoria de processos e, conseqüentemente, no próprio resultado. A ideia de “eficiência”, enquanto redução de custos no emprego de meios eficazes, deve, pois, ser eliminada do seio da administração pública, dado ser prejudicial à criação do tal valor público, que, segundo Mark Moore¹⁴, na esteira de Michael Barzelay, diz traduzir-se na satisfação dos cidadãos e é por ela medido.

Em síntese, a Nova Gestão Pública traduz-se num conjunto de doutrinas e de práticas administrativas de inspiração neo-clássica, nem sempre totalmente coincidentes e nem sempre assentes nas mesmas justificações, mas destinadas a dar resposta a problemas sensivelmente idênticos¹⁵, implementadas nas reformas levadas a cabo nas administrações públicas de praticamente todos os países da OCDE¹⁶. Todavia, todas elas deram origem a um novo modelo de gestão da administração pública orientado pelos valores da

¹⁴ Marck Moore, in *Gestion Estratégica y Creacion de Valor en el Sector Público*, Ediciones Paidós Ibérica.

¹⁵ Michael Barzelay, 2003.

¹⁶ A OCDE, responsável em grande parte pela difusão e aplicação dos princípios do NPM em vários países, caracterizou o movimento como assentando nas seguintes traves mestras: Desregulação; Descentralização da gestão e responsabilidade dos gestores; Gestão orientada para o cliente; Adopção de métodos de avaliação e técnicas de gestão do sector privado empresarial; Reforço das capacidades estratégicas; Introdução de regras de mercado, em particular a concorrência; Adopção de mecanismos de incentivo para os funcionários e motivação.

economia, da eficiência, da eficácia, do controlo por resultado e que parte do princípio nuclear de que os métodos de gestão do sector privado são superiores aos do sector público¹⁷. Em suma, como salienta Peter Aucoin, a gestão substituiu a administração, termo preferido não apenas para muitos teóricos como também, e sobretudo, pelos práticos, na medida em que implica a aproximação activa e prática às tarefas que os funcionários públicos desempenham, destacando-se, entre outras, a aposta na estratégia, na liderança, na fixação de prioridades, no estabelecimento de missões, no fomento da inovação, na assunção de riscos e no incentivo ao desempenho e ao empreendedorismo, nos mesmos moldes do sector privado¹⁸.

c) Críticas.

Embora seja inequívoco que a aplicação dos novos modelos de gestão pública managerialista trouxe importantes melhorias ao nível dos serviços públicos, importa reconhecer que nem tudo tem sido positivo, sendo plenamente justificadas algumas resistências às reformas¹⁹.

São, aliás, cada vez mais as vozes críticas que se levantam contra a sua implementação, havendo mesmo quem augure que terá tendência a desaparecer, designadamente Cristopher Pollit ²⁰.

Desde logo, não se pode, sem mais, concluir que o modelo de gestão privado ou empresarial seja o adequado para o sector público, ou pelo menos para todos os serviços públicos. Aliás, já os insuspeitos David Osborne e Ted Gaebler chamavam a atenção para

¹⁷ Ewan Ferlie, in *The New Public Management in Action*, explica que os métodos gestionários do sector privado aplicados ao sector público tornam este mais competitivo e garantem, ao mesmo tempo, um serviço público de qualidade.

¹⁸ Peter Aucoin, in “Reforma Administrativa na Gestão Pública: Paradigmas, Paradoxos e Pendulos”.

¹⁹ Como lembra Manuel Vieira Mendes, no Reino Unido, em diversas áreas atingiram-se situações de grande retrocesso quer na qualidade, quer nos preços dos serviços, como é o caso dos transportes ferroviários, onde se registou o aumento de acidentes e de preços, o mesmo tendo acontecido ao nível do sector da saúde, designadamente com o recurso a parcerias público privadas. Importa, também, salientar que se registou um aumento do desemprego, que triplicou ainda no tempo de Margaret Thatcher, que a pobreza, designadamente infantil, aumentou significativamente e que se acentuaram as desigualdades sociais. In a “A reforma da Administração Pública em Portugal”, <http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario7...>

²⁰ “Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience”, Oxford, Basil Blackwell.

as diferenças que existem entre o sector privado e o sector público, dado que este não tem, ao contrário daquele, como finalidade o lucro. Acresce que o sector público é necessariamente mais lento em termos decisórios, na medida em que os administradores das empresas podem tomar decisões rapidamente e à porta fechada, o que está vedado aos decisores públicos, cuja acção obedece a normas e regras que não têm aplicação no sector privado.

Logo nos anos 90 vários autores começam a apontar diversas falhas e incongruências às ideias managerialistas da gestão pública, designadamente Christopher Pollit, que questiona a excessiva utilização das técnicas da gestão do sector privado e as preocupações puramente economicistas, com privatizações de sectores nucleares do Estado, sem ter em conta as suas obrigações de solidariedade e de equidade para com os cidadãos.

Henry Mintzberg²¹, coloca algumas interrogações pertinentes, considerando, desde logo, não ser possível importar o modelo de gestão empresarial para os organismos públicos, que devem ter um modelo de governação próprio, baseado em menos hierarquia, menos burocracia e mais dedicação dos funcionários. Defende que há sectores que se devem manter na esfera do sector público e questiona a ideia de que o sector privado é melhor que o sector público em termos de gestão e de resultados, ideia que nunca foi confirmada.

Outros críticos, concretamente Onkar Dwivedi e James Gow²², apontam à Nova Gestão Pública, entre outras falhas, a falta de neutralidade, lembrando as suas origens ideológicas neoliberais.

Mas as críticas mais contundentes vêm daqueles, nomeadamente Yves Emery e David Giauque²³, que atacam os fundamentos da substituição da figura do “cidadão” pela figura do “cliente”, considerando as profundas diferenças entre a lógica mercantil e a lógica civil, que em muitas circunstâncias as tornam incompatíveis. Referem, também, que a grande abundância de ferramentas e de dados criados pelos sistemas de medição de

²¹ “Managing Government, Governing Management”, Harvard Business Review, vol. 74, n.º 3, 1996.

²² “From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada”, University of Toronto Press, Higher Education Division.

²³ “Paradoxes de la gestion publique”, Paris: L'Harmattan.

resultados, próprios dos novos modelos gestionários, é prejudicial à boa gestão da administração pública, desviando as atenções para muitos detalhes e abrindo a porta à ingerência política. Segundo eles, aqueles sistemas de mensuração fazem perder de vista o objectivo para o qual foram criados.

Outros autores, designadamente Elisabetta Gualmini²⁴, mais moderados nas críticas, preconizam modos de gestão da administração pública híbridos, defendendo a conjugação dos modos de gestão baseados no managerialismo com alguns dos princípios da gestão burocrática weberiana. Aliás, autores há que defendem a manutenção de alguns dos princípios desta gestão como forma de preservar uma boa gestão pública, como é o caso de Peter Aucoin²⁵, sendo que outros, como Wolfgang Dreschler e Rainer Kattel²⁶, entendem que a Nova Gestão Pública apenas pode funcionar com uma administração estável e neutral, características do modelo de gestão burocrática.

A própria OCDE, que incentivou a adopção dos modelos de gestão inspirados no managerialismo, vem, a partir dos primeiros anos deste século, fazer *mea culpa* em vários relatórios, reconhecendo que as reformas deram origem a diversos problemas, designadamente por não terem sido devidamente consideradas as especificidades próprias do sector público, que obedece a normas e preceitos, inclusivamente constitucionais, que não regulam nem se aplicam ao sector privado. Aponta, também, importantes falhas ao nível da motivação dos funcionários, que tem sido negligenciada, com repercussões negativas na prestação dos serviços, que em muitos casos não melhorou e até piorou em termos de qualidade.

As críticas apontadas ao modelo gerencial no sector público e sobretudo a constatação, particularmente evidente com a eclosão da crise financeira de 2008/2009, de que o managerialismo, pelo menos na sua concepção mais ortodoxa, não resolveu os problemas do sector público, têm contribuído para a evolução que se tem feito sentir a

²⁴ In “Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States”, *Public Administration*, 86, n.º 1, pags. 75 a 94.

²⁵ “Design of Public Organizations for 21st Century: Why Bureaucracy will Survive in Public Management”, *Administration Publique du Canadá*, vol. 40, n.º 2, pags. 290 a 306.

²⁶ “Conclusion: Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu”, *NPM, The NISPAcee Journal of public administration ad Policy*, Vol I, n. 2.

partir dos primeiros anos deste século, em particular na Europa, assistindo-se a um regresso do Estado a uma posição central, da democracia representativa e da lei administrativa na regulação social, sem que se ponha em causa a profissionalização dos servidores públicos por forma a aproximar a administração pública dos cidadãos e melhorar a sua produtividade²⁷.

3. AS REFORMAS DA JUSTIÇA NA EUROPA E A NOVA GESTÃO PÚBLICA

a) Uma realidade a nível do espaço europeu

Vive-se uma época de alterações profundas nos sistemas de justiça de vários países, designadamente da União Europeia, quer em termos de mudanças das regras processuais, quer em termos de funcionamento, arquitectura e organização dos tribunais²⁸.

No que diz respeito à arquitectura e organização dos tribunais, a importância das reformas é de tal ordem que a Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça (CEPEJ) se viu na necessidade de traçar, em Junho de 2013, as linhas directrizes a que devem obedecer.

O objectivo expressamente declarado pelo CEPEJ é a optimização dos recursos e o aumento da eficácia e da qualidade do serviço prestado pelos tribunais, reaproximando estes dos cidadãos²⁹.

As reformas, todas elas mais ou menos inspiradas nas doutrinas da Nova Gestão Pública³⁰, impunham-se face às transformações ocorridas a nível social, demográfico e

²⁷ Como forma de ultrapassar as incoerências e os falhanços da Escola Managerial, refere Pedro Madureira, in “Reinventar o Welfare State ou construir o pós-managerialismo?”, pag. 7, que *uma era pós-managerialista poderá representar, antes de mais, a capacidade de se integrarem princípios e modelos outrora encarados como antagónicos, como sejam os da burocracia e racionalidade (sempre necessários para a organização de um Estado de Direito), o da descentralização e o da responsabilização (tanto dos dirigentes como dos próprios funcionários) e os da solidariedade e equidade entre cidadãos*. Embora considere que um regresso ao conceito de Welfare poderia parecer anacrónica, entende, porém, que a filosofia dele decorrente deverá ser integrada nos novos modelos de gestão e de organização para a Administração Pública, sob pena de o Estado perder o seu papel fundamental de cuidador, regulador e, em determinadas áreas chave de prestador, o que é essencial.

²⁸ No Capítulo 17. do Relatório de 2012 sobre a Avaliação dos Sistemas Judiciários Europeus, o CEPEJ faz um apanhado das reformas institucionais e legislativas já implementadas ou ainda em curso em cada um dos países membros do Conselho da Europa.

²⁹ “Lignes directrices relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaires de qualité”, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/2013>.

³⁰ Descentralização, delegação de competências, racionalização e diminuição de custos, flexibilização, eficiência, eficácia, melhoria da qualidade dos serviços e prioridade na satisfação dos cidadãos e fixação e avaliação de desempenho são conceitos presentes em muitas delas.

económico, transformações que em muitos casos os sistemas de justiça não acompanharam.

Com efeito, a sociedade civil contemporânea, cada vez mais informada, tornou-se, também, mais exigente, reivindicando, a par de outros direitos constitucionalmente consagrados, igualmente, o acesso a uma justiça rápida, eficiente e, na medida do possível, menos onerosa.

A nível demográfico, mantém-se em vários países, entre os quais Portugal, o clássico fenómeno de deslocação das populações para os grandes meios urbanos, designadamente a periferia das grandes cidades, na procura de trabalho e de melhores condições de vida.

Construíram-se novas estradas e modernizaram-se os transportes, sendo hoje mais fácil, mais rápido e, por vezes, até mais barato a deslocação entre diversas regiões e localidades.

Por outro lado, a evolução tecnológica modificou radicalmente a forma de trabalhar, assistindo-se a uma gradual substituição do trabalho manual pelo recurso a meios tecnológicos, designadamente informáticos e electrónicos, o que, no geral, tem permitido poupar recursos financeiros e tempo, sem perda de qualidade nos serviços prestados.

Em termos económicos, perduram os reflexos negativos da crise financeira de 2008/2009, que não pouparam o Estado e os seus organismos, obrigados a racionalizar e otimizar meios e recursos escassos, quer por condicionalismos internos, quer por imposições externas.

Quanto a estas, destacam-se as obrigações de disciplina orçamental a que encontram sujeitos os estados membros da União Europeia, designadamente através do “Pacto de Estabilidade e Crescimento” (PEC), que constitui o enquadramento regulamentar para a coordenação das políticas orçamentais nacionais na União Económica e Monetária (UEM)³¹.

³¹ O “Pacto de Estabilidade e Crescimento”, com as suas vertentes preventiva e dissuasora (Regulamentos (CE) n.º 1466/97 e n.º 1467/97, do Conselho, de 7 de Julho de 1997, tem por objectivo a supervisão e a coordenação das políticas orçamentais dos Estados-Membros, a fim de garantir, preventivamente, a disciplina orçamental na União Europeia.

Uma necessariamente breve incursão pelas reformas levadas a cabo nos diversos países europeus permite constatar que, num primeiro momento e durante muito tempo, a aposta assentou essencialmente na implementação de mecanismos de celeridade e simplificação processual³², no reforço de meios materiais e humanos e, posteriormente, na criação de meios alternativos de resolução de litígios³³, tudo com o objectivo de dar resposta, em tempo útil, a uma crescente procura judiciária com que os sistemas de justiça se viram subitamente confrontados e para a qual não se encontravam preparados nem devidamente dimensionados.

Recentemente, e de modo a satisfazer a pretensão social de uma justiça de qualidade, eficiente e eficaz, as reformas centraram-se, também, como acontece no âmbito mais amplo de toda a administração pública, ao nível da organização e funcionamento dos tribunais, apostando-se inequivocamente em ideias managerialistas.

Na Holanda, apontada como pioneira em termos reformistas, a descentralização, com a transferência da gestão dos recursos humanos e dos equipamentos, incluindo os edifícios, para o aparelho judiciário, foi desde o início, e após terem sido devidamente dimensionados os tribunais, a ideia matriz da reforma. Assim, actualmente, apenas algumas competências se mantêm centralizadas no Ministério da Justiça, designadamente a informática e o recrutamento e formação dos magistrados.

No que diz respeito ao modelo de gestão, destaca-se a substituição do modelo colegial, que vigorou inicialmente, por um modelo dualista, que ainda se mantém. Desta forma, o Ministério Público e os Tribunais, que começaram por ser geridos conjuntamente, gerem agora, cada um deles, os seus próprios serviços. A justificação é simples e incontestável: a missão e funções do Ministério Público e dos Tribunais são diferentes.

³² O relatório anual de 2012, capítulo 8, da “Agência Europeia dos Direitos Fundamentais (FRA), elenca várias medidas legislativas implementadas em diversos estados com o objectivo de diminuir a duração dos processos, que assentam, essencialmente, no encurtamento de prazos, limitação dos recursos para os tribunais superiores, limitação da intervenção dos tribunais colectivos, consagração de justiça negociada em certos crimes de menor gravidade e adopção de solução justa e equitativa para as partes em detrimento da solução decorrente da aplicação rígida da lei. <http://fra.europa.eu/fr/publications-and-resources>.

³³ In, “Para um Novo Judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis”, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, pag. 9.

De notar, também, a evolução que se fez sentir ao nível do aumento da responsabilidade dos magistrados em termos gestionários. Inicialmente, o gestor administrativo (*administratieve manager*) desempenhava um papel bem mais relevante, papel que foi diminuindo à medida que os magistrados foram adquirindo capacidades de gestão, capacidades que inicialmente não dispunham. Desta forma, a gestão efectiva cabe hoje de facto aos magistrados presidentes, limitando-se os gestores administrativos a desempenhar um papel de mero suporte à actividade daqueles³⁴.

Em França, a "carte judiciaire", que remontava à época napoleónica, não tinha sofrido alterações significativas desde 1958, ficando à margem das profundas transformações demográficas, sociais e económicas entretanto ocorridas.

Impunha-se, pois, a sua actualização, o que foi feito através da reforma iniciada em 2007 e concluída em 31 de Dezembro de 2010.

As premissas da reforma foram, para além da especialização, a criação de tribunais devidamente dimensionados, através da extinção ou reagrupamentos de tribunais a nível departamental ou regional. Extinguiram-se 401 tribunais, dos quais 21 de grande instância, sendo que em 1 de Janeiro de 2011 apenas se mantinham 819 tribunais dos 1206 existentes antes de iniciada a reforma.

Muito embora o objectivo assumido pelo Ministério da Justiça e das Liberdades fosse modernizar o funcionamento da justiça e melhorar o serviço prestado aos cidadãos, garantindo-lhes o acesso a uma justiça eficaz e de qualidade³⁵, certo é que tal objectivo não foi atingido e as críticas, muitas delas pertinentes, ao novo mapa judiciário francês aumentaram.

Assim, passados menos de três anos, a nova "carte judiciaire" encontra-se já a ser reavaliada pela actual Ministra da Justiça, Christiane Taubira. O objectivo não será tanto pôr em causa a reforma mas antes corrigir os seus excessos e consequentes efeitos negativos, em particular o evidente afastamento dos cidadãos da justiça decorrente do

³⁴ Sobre a reforma do sistema de justiça na Holanda, Crf. Philip Langbroek, "Entre responsabilisation et indépendance des magistrats: la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas", *Revue Française d'administration Publique*, 2008/1, n.º 125, pag. 67 a 79.

³⁵ Comunicação n.º 16, de 4 de Janeiro de 2011, do Ministério da Justiça e das Liberdades.

aumento das distâncias, por vezes muito significativo, que passaram a ter de percorrer para se dirigirem a um tribunal.

A actual titular da pasta da justiça da República Francesa estuda, também, novas reformas, tendo, para o efeito, anunciado a criação de cinco grupos de trabalho.

O primeiro, que é o que mais releva, terá como missão estudar uma melhor distribuição das acções entre os diversos tribunais, quer em termos de jurisdições, quer em termos territoriais, tudo com o objectivo declarado de melhorar a eficácia do sistema e aproximar a justiça dos cidadãos, aumentando o seu grau de satisfação.

Na Bélgica a reforma judiciária começou a ser desenhada em 2003 com a apresentação das grandes linhas e objectivos do chamado plano “Thémis”, inspirado expressamente nas ideias do managerialismo, ideias que em 1999 já haviam sido adoptadas para toda a administração pública da federação belga.

Porém, após muita discussão, só no início deste ano o Conselho de Ministros belga aprovou o projecto lei da reforma da justiça.

Será reconfigurada toda a paisagem judiciária belga, que, como resulta do acordo governamental, assenta na redução do número de circunscrições judiciais, denominadas “arrondissements”, de 27 para 12.

Todavia, muito embora as circunscrições sejam aumentadas em termos geográficos, está prevista a manutenção dos actuais tribunais para a realização dos julgamentos, com o objectivo de manter uma justiça próxima dos cidadãos.

Outra medida estrutural diz respeito à mobilidade dos magistrados e dos funcionários judiciais, que passarão a ser colocados numa área territorial mais ampla, o “arrondissement”, pretendendo-se, com isso, uma gestão de recursos humanos flexível, eficaz e adaptada às necessidades actuais.

Outro grande pilar da reforma diz respeito à simplificação da máquina judiciária, designadamente através da atribuição de um maior grau de autonomia às circunscrições judiciais.

As críticas à reforma não demoraram, também, a fazer-se sentir, vindo não apenas de magistrados, advogados e funcionários judiciais, mas, também, de sectores da política, em particular os que se encontram fora do arco da governação.

O próprio Conselho de Estado Belga, que terá a última palavra relativamente ao projecto lei, aponta graves falhas à reforma, acusando-a de pôr em causa o princípio da separação de poderes, por vir a permitir a interferência do poder executivo no poder judicial, designadamente ao nível do modelo de gestão pensado para as circunscrições.

Na Alemanha, as reformas assentaram, essencialmente, na introdução de novos modelos de gestão orientados para a eficácia e a eficiência do sistema judiciário, encontrando-se em discussão a fusão de jurisdições especializadas reguladas pelo direito público.

A palavra de ordem é “fazer melhor com menos”.

A descentralização, ao nível da gestão e dos recursos, tem sido a pedra angular das reformas, como aconteceu em diversas regiões, designadamente na de Berlim, o que tem permitido evitar alguns bloqueios e procedimentos desnecessários. Desde 2006, cada jurisdição beneficia de um orçamento próprio, sendo a gestão dos recursos materiais e humanos atribuída ao respectivo presidente³⁶.

Outros Estados membros da EU levaram a cabo recentemente importantes reformas nos seus sistemas de justiça, designadamente a Itália, que, em 2012, decidiu fechar e fundir tribunais e serviços do Ministério Público³⁷ e implementou medidas destinadas a aumentar a eficácia e simplificação do sistema processual civil, no Reino Unido, com o fecho de tribunais em Inglaterra e no País de Gales³⁸, e, em particular, a Espanha, com a criação da

³⁶ “Sobre a reforma da justiça na Alemanha, crf. Fernand Schmetz, “Autonomie de gestion des juridictions en Allemagne”, *Pyramides*, 11 | 2006, 145-160.

³⁷ Decreto n.º 155/2012, de 7/09/2012.

³⁸ Reduziram-se, também, o número de zonas geográficas do “Crow Prosecution Service” e, na justiça penal, implementou-se o denominado “efficiency plan benefits”, cujo objectivo é tornar mais eficaz a justiça através de uma maior utilização das novas tecnologias e da utilização generalizada do sistema de teleconferência (Crf. Capítulo 17., pag. 396, do Relatório de 2012 sobre a Avaliação dos Sistemas Judiciários Europeus, do CEPEJ).

“nueva Oficina judicial”³⁹, apresentada como essencial no processo de modernização da administração da justiça, impulsionado na sequência do “Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 2001”⁴⁰. Segundo o Ministério da Justiça do Governo Espanhol⁴¹, *o novo modelo organizativo rompe com a configuração clássica dos tribunais (“juzgados”) de modo a impulsionar uma organização dos meios humanos e materiais mais eficiente e racional, que torne possível a distribuição do trabalho em equipas, a normalização de tarefas e a especialização dos funcionários. Tudo com o declarado objetivo, seguindo a mais pura doutrina manageralista, de melhorar a práctica da actividade judicial e dar uma resposta eficaz, ágil e eficiente ao cidadão, graças às novas tecnologias da informação e à comunicação.*

As críticas à “nueva Oficina judicial” não se fizeram esperar, sendo, aliás, particularmente violentas.

Ainda a reforma não passava de um mero projecto, após uma histórica greve dos juízes espanhóis, já um grupo de cerca 100 professores e catedráticos de direito das universidades de toda a Espanha, liderados pelo Professor Andrés de la Oliva, da Universidade Complutense, manifestavam a sua profunda preocupação pelos “danos irreparáveis” que iria provocar e advertiam que não só não iria resolver os problemas da justiça, como, pelo contrário, iria agravá-los. Por outro lado, sustentavam, com fundadas razões, que o plano de modernização do governo assente na “nueva Oficina judicial”, violava frontalmente a Constituição, ao entregar a administração da justiça, até então atribuída aos juízes, a meros funcionários públicos, os secretários judiciais, dependentes do Ministério da Justiça. Outra das críticas apontadas é a injustificável confinamento do juiz à mera função de julgar, afastando-o de todo o processo até essa fase, incluindo o próprio agendamento dos julgamentos, incompreensivelmente atribuído aos secretários judiciais.

³⁹ Ley Orgánica 1/2009, de 3/11, complementaria da Ley de “reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial”, que modifica a Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1/07, e a Ley 13/2009, de 3/11, que reforma a legislação processual para a implementação da “nova Oficina judicial”.

⁴⁰ “La Reorganización de la Oficina Judicial: La Nueva Oficina Judicial”, Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco, <http://www.justizia.net>.

⁴¹https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/publico/ciudadano/informacion_institucional/oficina_judicial/que_es_oficina_judicial/objetivos...

Segundo os subscritores do manifesto, administrar a justiça ou exercer o poder jurisdicional deve incluir a direcção de todo o processo, do principio ao fim, direcção que não pode deixar de ser confiada a julgadores independentes⁴².

4. A REFORMA DE JUSTIÇA EM PORTUGAL

Tal como na generalidade dos demais estados da União Europeia, também em Portugal se tem assistido a profundas alterações no sector da justiça.

As reformas, já iniciadas há vários anos e que se encontram na sua fase final, são, entre nós, igualmente justificadas pelas mesmas razões de natureza social, demográfica e, em particular, económica, que despoletaram os processos reformistas levados a cabo ou ainda em curso noutros países europeus.

À semelhança do que aconteceu e continua a acontecer nestes, também em Portugal, apesar do antigo e relativo consenso quanto à necessidade de reformas, se assiste a uma acesa discussão em torno das mesmas, o que, aliás, seria de esperar, dado que, em muitos casos, se altera radicalmente o paradigma existente há várias gerações.

A este propósito, mantém-se actual o que já em 1960 escrevia Jean-Louis Costa⁴³.

A reforma do judiciário não é, de facto, uma ideia nova mas uma ideia de sempre, desde logo porque, normalmente, com razão ou sem ela, ninguém está plenamente satisfeito com a sua justiça. Porém, sendo mais ou menos consensual a necessidade de melhorar a justiça, a controvérsia surge, quanto ao modo como fazê-lo.

Centrando o nosso estudo nas reformas mais recentes, é inequívoca a sua influência managerialista⁴⁴, não apenas, como seria de esperar, ao nível da reorganização do panorama judiciário português, em termos de arquitectura e em termos de organização e funcionamento dos tribunais, mas, também, ao nível de diplomas estruturantes, como é o

⁴² <http://www.abc.es/20090221/nacional-tribunales/cien-catedraticos-profesores-firman-20090221.html>.

⁴³ Jean-Louis Costa, "Nécessité, conditions et limites d'un pouvoir judiciaire en France", *Revue française de science politique*, ano 10, n° 2, 1960, pags. 261 a 286, <http://www.persee.fr/web/revues/home...>

⁴⁴ Crf. resumo das medidas feito pelo CEPEJ no Capítulo 17. (pag. 393, 395 e 396) do Relatório de 2012 sobre a Avaliação dos Sistemas Judiciários Europeus.

caso de algumas das recentes alterações introduzidas no Código de Processo Civil, que estão claramente orientadas no sentido de assegurar uma justiça *eficiente e eficaz*⁴⁵.

Foi seguramente com esse objectivo que o novo Código de Processo Civil consagrou uma série de medidas que privilegiam não apenas a celeridade processual, um dos principais “pecados” injustamente apontados à justiça portuguesa⁴⁶, mas, também, o primado da verdade material sobre as questões meramente processuais⁴⁷.

E não se diga sem mais, generalizando, como faz o Professor José Luís Bonifácio Ramos⁴⁸, que os mecanismos consagrados no novo Código de Processo Civil não são adequados para se alcançar a almejada celeridade processual, na medida em que as regras processuais nem sequer seriam as principais causas da morosidade.

Tal conclusão é facilmente desmentida.

Basta consultar aleatoriamente meia dúzia de processos civis tramitados antes da reforma e ver como raramente um julgamento era realizado na primeira marcação, normalmente por falta de advogado, ou como se exagerava, sem possibilidade de qualquer tipo de reacção, no recurso à suspensão da instância por acordo das partes.

Admite-se, todavia, que nenhuma medida destinada a promover a celeridade processual, por muito válida que seja, será por si só eficiente se não for compatibilizada com uma reforma mais abrangente, em particular ao nível da arquitectura, da organização e do funcionamento dos tribunais, e se não forem disponibilizados os necessários meios, humanos e materiais. A este nível, a reforma judiciária, a par de evidentes vantagens,

⁴⁵ O que resulta particularmente evidente da exposição de motivos da Proposta de Reforma do CPC (Lei 113/XII), elaborada pela Comissão Revisora, onde as expressões são, repetidamente, referidas.

⁴⁶ Efectivamente, segundo os dados do CEPEJ (Relatório de Avaliação dos Sistemas Judiciários Europeus, 2012, in http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_fr.pdf), em certas jurisdições, Portugal está ao nível dos países cujos sistemas de justiça são geralmente apontados como mais eficientes e eficazes. Por exemplo, ao nível das acções de divórcio contencioso, situa-se em termos de duração média de um processo ao nível da Alemanha e está sensivelmente acima da Holanda. Aliás, não fossem as acções executivas, que desvirtuam completamente as estatísticas da justiça Portuguesa, Portugal apresenta resultados sensivelmente próximos dos demais países europeus, sendo que em algumas jurisdições está bem acima da média.

⁴⁷ *Primado da substância sob a forma*, na expressão, entre outras, utilizada na exposição de motivos pela Comissão Revisora da Proposta de Reforma do CPC.

⁴⁸ “Questões Relativas à Reforma do Código de Processo Civil”, in *Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Ano 2, 2013, pag. 2257 e 2258, www.idb-fdul.com.

apresenta, como veremos, enormes falhas e lacunas que, caso não sejam rapidamente corrigidas, colocarão irremediavelmente em causa o enunciado objectivo de *resolução célere dos processos*⁴⁹, com enormes perdas em termos de *eficiência e eficácia*.

Concordamos, porém, que nem todas as alterações introduzidas no Código de Processo Civil são, contrariamente à declarada intenção do legislador, passíveis de promover a celeridade processual.

Pelo contrário, algumas potenciam, exactamente, o efeito contrário.

Uma delas foi a eliminação da selecção da matéria de facto que se encontrava prevista no art.º 511.º, do CPC revogado, que constituiu, na nossa opinião, a verdadeira alteração fracturante com o modelo anterior, que, embora passível de ser melhorado, não padecia de tantos e tão profundos males como os que injustificadamente lhe eram apontados⁵⁰.

Longe de constituir um obstáculo à celeridade processual, a fixação dos factos assentes e da base instrutória constituía uma mais-valia, quer para as partes, quer para o julgador, facilitando quer a discussão da causa, quer a decisão do tribunal.

Sem a prévia selecção dos factos, actualmente os advogados, mais que não seja por mera cautela, têm a tendência, perfeitamente legítima, de estender a prova, designadamente testemunhal, a todos os factos articulados, o que aumenta ou, pelo menos, pode aumentar a duração dos julgamentos.

Por sua vez, mostra-se dificultada a tarefa de fundamentação da sentença, tanto mais que o juiz não está dispensado de declarar todos os factos, provados e não provados, como resulta expressamente do actual art.º 606.º, n.º 4, do CPC.

Para ser coerente com os seus propósitos, e muito embora o juiz possa ultrapassar, ou, pelo menos, atenuar o problema através do recurso a mecanismos de simplificação e agilização processual⁵¹, o legislador deveria ter dispensado a indicação dos factos não

⁴⁹ Exposição de motivos da Comissão Revisora da Proposta de Reforma do CPC.

⁵⁰ João Correia e José Miguel Judice, “Morra Alberto dos Reis”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, n.º 64, 2004, pags. 29 e seguintes.

⁵¹ Atento o disposto no art.º 6.º, do CPC, entendemos ser possível o juiz não indicar na sentença os factos não provados. Todavia, tal mecanismo de simplificação e agilização processual, como qualquer outro, deverá ser

provados, indicação processualmente inútil e que, ao contrário do que se diz pretender, apenas potencia a ineficiência e ineficácia do sistema de justiça⁵², aliás, em clara oposição a um dos princípios da Nova Gestão Pública, a prioridade na obtenção dos resultados em detrimento dos processos.

Trata-se, no entanto, entre outras, de uma situação pontual, dado que, em termos gerais, as medidas consagradas no novo Código de Processo Civil apresentam enormes potencialidades, não apenas ao nível da celeridade mas, também, o que é bem mais importante, ao nível da decisão de mérito, seguramente mais justa, considerando o poder/dever que impende sobre o julgador de privilegiar a substância em detrimento da forma, facultando-lhe os necessários meios processuais para o efeito⁵³.

Destacam-se o reforço dos poderes de direcção atribuídos ao juiz, decorrentes do dever de gestão processual previsto no art.º 6.º, do CPC, e a expressa consagração do princípio do inquisitório no art.º 411.º, do mesmo diploma.

Destaca-se, também, a obrigação de o juiz actuar de forma pró-activa na tentativa de conciliação, impondo-lhe que se *empenhe activamente na obtenção da solução de equidade mais adequada aos termos do litígio* e, caso os autos o permitam, que inclusivamente sugira às partes concretas soluções no sentido de acordarem pôr termo ao litígio.

A par da reforma de diplomas estruturantes do nosso sistema de justiça, designadamente do Código de Processo Civil, sinteticamente abordada, do Código de Processo Penal⁵⁴ e do Regulamento das Custas Processuais⁵⁵, as transformações ocorridas em Portugal nas últimas décadas a nível demográfico, social e económico impunham, igualmente, uma reforma mais ou menos profunda do panorama judiciário português, não

expressamente aceite pelas partes, muito embora, como entendemos, a indicação dos factos não provados seja perfeitamente inócua.

⁵²O mesmo se diga relativamente a idêntica exigência nas sentenças crime, prevista no art.º 374.º, do CPP.

⁵³ O Professor José Luís Bonifácio Ramos, loc. cit, pags. 2255 e 2256, faz uma excelente síntese dos objectivos pretendidos com a reforma do CPC e das medidas para os alcançar.

⁵⁴ A última alteração foi levada a cabo através da Lei n.º 20/2013, de 21/02.

⁵⁵ Lei 7/2012, de 13/02.

apenas em termos de arquitectura mas, também, em termos de organização e funcionamento.

Essa reforma, resultado de um profundo debate iniciado em finais do século passado, culminou com a recente publicação da Lei n.º 62/2013, de 26/08, que estabelece as normas de enquadramento e de organização do sistema Judiciário, e a sua subsequente regulamentação, actualmente ainda em anteprojecto.

Como é confirmado no preâmbulo deste anteprojecto, a reorganização judiciária aprovada por aquela lei, assenta em três pilares fundamentais:

- a) *O alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passa a coincidir, em regra, com o distrito administrativo;*
- b) *A instalação de jurisdições especializadas a nível nacional; e*
- c) *A implementação de um novo modelo de gestão das comarcas.*

Quanto aos objectivos, afirma-se que a reforma *visa melhorar o funcionamento do sistema judicial e alcançar uma prestação de justiça de qualidade, apostando-se, para isso, fortemente, na especialização, dotando todo o território nacional de jurisdições especializadas, pretendendo-se assim, proporcionar uma resposta judicial ainda mais flexível e mais próxima das populações.*

Afirma-se, igualmente, que a reorganização *introduz, ademais, uma clara agilização na distribuição e tramitação processual, uma simplificação na afectação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, que permite, entre outras a adopção de práticas gestionárias por objectivos.*

Nada de novo, pois, face ao movimento reformista que se faz sentir em toda a Europa, sendo as linhas mestras da reforma sensivelmente idênticas às seguidas noutros países europeus, em particular em França e na Bélgica.

Nada de novo, também, em termos de doutrinas inspiradoras, sendo inequívoco que o novo modelo de gestão e organização do nosso sistema de justiça pretende assentar, como nos demais países europeus, em algum do ideário da Nova Gestão Pública que explicámos sumariamente. Aliás, tal tinha já acontecido com a Lei n.º 52/2008, de 28/08, como é

expressamente reconhecido pelo CEPEJ, ao afirmar que as noções de eficácia e de optimização dos recursos já então foram fundamentais⁵⁶.

Todavia, por muito que se insista em afirmar, como é feito no referido preâmbulo do anteprojecto do Regime de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, que a reforma está *centrada no cidadão e nas empresas*, e que visa proporcionar uma *resposta judicial mais flexível e próxima das populações*, entendemos que a reorganização judiciária ali consagrada irá, paradoxalmente, potenciar o efeito contrário, obstaculizando a almejada melhoria de eficácia do sistema de justiça, como foi oportunamente alertado pelo Conselho Superior da Magistratura⁵⁷.

Somos, também, pouco optimistas quanto ao novo modelo de gestão estabelecido para os tribunais de primeira instância pela Lei 62/2013, de 26 de Agosto, que constitui um claro retrocesso face ao modelo instituído pela Lei 52/2008, de 28 de Agosto, para as três comarcas piloto.

Sendo impossível abordar todos os pontos da reforma que consideramos negativos, vamos centrar a nossa análise no evidente afastamento dos cidadãos da justiça, no claro subdimensionamento dos quadros de juízes, em particular nas instâncias centrais das secções cíveis, e no novo paradigma de gestão consagrado para as comarcas, que, apesar das suas falhas, permite, ainda assim, atenuar e corrigir alguns dos graves problemas que o Regime de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, caso se mantenha o anteprojecto, irá provocar necessariamente.

Quanto ao afastamento dos cidadãos da justiça, embora não se questione e até se aceite que diminuir ou número de tribunais ou agrupar tribunais de menor dimensão, como sucedeu em alguns países europeus, possa ser uma medida importante em termos de racionalização de recursos humanos e financeiros, e sendo evidente que o nosso mapa judiciário estava efectivamente desactualizado face à evolução demográfica da população

⁵⁶ “Lignes directrices relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l’accès à la justice dans un système judiciaires de qualité”, pag. 12.

⁵⁷ Parecer referente ao Projecto de Regulamento da Lei de Organização do Sistema Judiciário, pag. 2.

portuguesa e à sua concentração na orla das grandes cidades do litoral⁵⁸, todavia, tal medida não pode pôr em causa o efectivo acesso à justiça, que constitui, importa não esquecer, um direito fundamental de que depende a salvaguarda e a garantia dos demais direitos.

Ora, por muito que se diga o contrário, sendo evidente que o modelo de organização plasmado no anteprojecto de regulamento afasta geograficamente os principais tribunais dos cidadãos, tal circunstância não deixará de ter reflexos necessariamente negativos em termos de acesso à justiça, acesso que é claramente dificultado⁵⁹, apesar das informações e das facilidades que podem ser facultadas em qualquer tribunal da comarca.

Os exemplos desse afastamento são muitos, sobretudo ao nível das secções de instância central no interior do país, vendo-se os utentes da justiça agora obrigados a percorrer por vezes centenas de quilómetros para ali chegarem, em particular para o julgamento que é o momento processual mais relevante⁶⁰.

É certo que poderão, o que nem sempre acontece, beneficiar das vantagens decorrentes da especialização⁶¹.

Todavia, interrogamo-nos se tais vantagens justificam a imposição daquele pesado sacrifício, tanto mais que a especialização, embora apresentada como uma das bandeiras

⁵⁸ Crf. relatório do CEPEJ, que o refere expressamente, e aos Censos dos últimos anos, que confirmam a tendência de litoralização da população portuguesa e a sua concentração na orla das grandes cidades. <http://censos.ine.pt>.

⁵⁹ Como se concluiu num estudo de 2010 do “Centre d’études Jacques Geogin” sobre a reforma da organização judiciária Belga, intitulado *Le paysage judiciaire, Ver une nouvelle architecture de la justice*, também entre nós o objectivo não será o de aproximar os cidadãos da justiça mas antes de racionalizar esta, designadamente através da concentração dos seus serviços e concretamente da criação de um grande tribunal de comarca.

⁶⁰ Por exemplo, a distância entre a secção de proximidade de Pampilhosa de Serra e as secções centrais de Coimbra é de 77 kms, prevendo-se cerca de 1:58 horas de viagem; a distância da secção de proximidade de São João da Pesqueira a Viseu é de 109 kms, prevendo-se cerca de 1:56 horas de viagem; a distância ente a secção de proximidade de Miranda do Douro e Bragança é de cerca de 73 kms., prevendo-se cerca de 1:23 horas de viagem (fonte Via Michelin).

⁶¹ Embora sejam evidentes as vantagens da especialização, designadamente em termos de produtividade e qualidade da decisão, mais que não seja pelo melhor domínio das matérias decorrente da repetição dos mesmos casos e a abordagem dos mesmos assuntos por parte dos mesmos juízes, todavia, como alerta o Conselho Consultivo dos Juízes Europeus, no Aviso 15, de 2012, a especialização, também, apresenta algumas desvantagens. In, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/default_fr.asp

da reforma pelos seus proclamados benefícios em prol de uma justiça mais célere e de mais qualidade, nem sequer chegou a todos os tribunais⁶², o que não deixa de ser contraditório e suscita alguma preocupação.

Permitimo-nos, aliás, questionar se o cidadão, normalmente utente ou “cliente” forçado dos tribunais, não preferirá antes uma justiça mais próxima em detrimento de uma justiça mais especializada.

Perante a resistência das populações, das autarquias e dos advogados à reforma, seguramente que a preferência seria inequivocamente pela proximidade, o que contraria um dos princípios fundamentais de algumas das correntes da Nova Gestão Pública, a prioridade na satisfação dos cidadãos⁶³.

Bem mais negativas serão as consequências da drástica diminuição do número de juízes prevista no projecto de regulamento, em particular nas instâncias centrais das secções cíveis, onde os quadros estão claramente subdimensionados.

Esta será, seguramente, a principal crítica a apontar à reforma, dado que, inviabilizará, *ab initio*, uma resposta mais célere dos tribunais e redundará, pelo contrário, como bem alerta o Conselho Superior da Magistratura, em ineficiência e ineficácia decorrente *de uma falta de real resposta por parte do sistema*⁶⁴.

Para além de tornar necessariamente mais demorada a justiça, com perdas incalculáveis para os tais cidadãos e empresas que se diz serem o centro da reforma, a redução de magistrados judiciais não tem qualquer justificação lógica e é de todo incompreensível, designadamente em termos gestionários.

Desde logo, porque assenta em critérios errados⁶⁵.

Concretamente, Valores de Referência Processual (VRP) irrealis.

⁶² Veja-se o caso de Beja, de Bragança, de Évora, da Guarda e de Portalegre, onde as acções das instâncias centrais cíveis e criminais ficam entregues aos mesmos juízes, em número, aliás, claramente insuficiente.

⁶³ Concretamente, a encabeçada por Michael Barzelay.

⁶⁴ Parecer referente ao Projecto de Regulamento da Lei de Organização do Sistema Judiciário, pags. 14, 20 e 31.

⁶⁵ O que não é aceitável na medida em que é imperativo os autores da reforma, sob pena de ser ineficaz, conhecerem minimamente o sistema judiciário, como é genericamente alertado pelo CEPEJ.

Tal constatação é inquestionável, sendo inequivocamente confirmada pela realidade dos factos.

Efectivamente, como esclarece o Conselho Superior da Magistratura⁶⁶, sem dúvida alguma o mais *profundo conhecedor da produtividade de todos os juízes portugueses*, não existe um único *caso de desempenho em que se tenha verificado o pressuposto índice de rendimento (mesmo considerando os processos que findam por motivos diversos da prolação de sentença na sequência de julgamento)*.

E vai mais longe o CSM, afirmando *que um magistrado empenhado, diligente, expedito, com experiência na jurisdição e merecedor da mais elevada classificação de desempenho será capaz de concluir anualmente um número de acções cíveis de valor superior a € 50.000,00 num intervalo de 80 a 100*, isto é menos de metade das 224 acções previstas no VRP.

É, pois, inaceitável a prevista redução do número de magistrados, designadamente nas instâncias centrais, com particular destaque para as cíveis de Lisboa e do Porto, cujo funcionamento fica inviabilizado⁶⁷.

E mais inaceitável se torna, ainda, quando não se teve em linha de conta, como parece ter acontecido, a circunstância de em determinadas comarcas o quadro de juízes das secções criminais das instâncias centrais não permitir sequer o funcionamento em pleno do tribunal.

Com efeito, e não terá sido com certeza por desconhecimento, a reforma esqueceu que o tribunal colectivo funciona com 3 juízes⁶⁸.

⁶⁶ Parecer referente ao Projecto de Regulamento da Lei de Organização do Sistema Judiciário, pags. 15 e 16.

⁶⁷ Para o CSM, quanto à secção cível da Instância Central de Lisboa, *de acordo com os elementos apurados, a extinção de cerca 75% dos lugares (...) redundará na ineficiência do Tribunal, com prazos de resposta, nomeadamente marcações, a alcançar mais de dois anos; por sua vez, quanto à secção cível da Instância Central do Porto, o CSM é ainda mais crítico, dizendo que a redução da oferta em que redundo o anteprojecto é, no mínimo, temerária e antevê-se mesmo o seu efeito será devastador.*

⁶⁸ Para o Tribunal Judicial de Comarca de Aveiro, estão previstos 5 juízes para a primeira secção criminal da Instância Central, o que não permite o funcionamento em simultâneo de dois colectivos. O mesmo se diga quanto à primeira e segunda secções criminais do Tribunal Judicial da Comarca de Braga, onde estão previstos 4 juízes, quanto à secção criminal do Tribunal Judicial da Comarca de Coimbra, com 4 juízes, e quanto à secção criminal do Tribunal Judicial da Comarca de Faro, com 5 juízes.

Haverá, seguramente, quem aponte como solução para resolver os apontados problemas decorrentes da referida diminuição do número de juízes nas instâncias centrais o recurso ao quadro complementar.

Discordamos frontalmente.

Com efeito, embora se afigure positiva a existência de um quadro complementar de magistrados, todavia, o recurso às bolsas de juízes pode, ultrapassados que sejam determinados limites, pôr em causa um dos princípios básicos do Estado de Direito, concretamente a existência de uma justiça independente.

Como é pacífico, a independência da justiça pressupõe juízes efectivamente independentes que, para o serem, devem ser inamovíveis⁶⁹, sendo a inamovibilidade uma das garantias daquela.

Porém, é legítimo questionar⁷⁰ se esta garantia não estará, seriamente, ameaçada com o mais que previsível aumento do recurso aos juízes das bolsas, única alternativa possível para colmatar a falta de magistrados em alguns Tribunais e garantir o seu regular funcionamento, considerando a irrealista diminuição do número de juízes efectivos.

Tal resulta particularmente evidente ao nível das instâncias Centrais Cíveis de Lisboa e Porto, onde nos arriscamos a vaticinar que o número de juízes do quadro complementar irá ser bem maior que o número de juízes efectivos.

A regra será, pois, a existência de mais juízes “amovíveis” do que juízes inamovíveis, o que pode implicar a violação do princípio constitucional do juiz natural, consagrado no art.º 32.º, n.º 9, da C.R.P..

Quanto ao novo modelo de gestão das comarcas instituído pela recente reforma, consideramos que constitui um claro retrocesso face modelo estabelecido na Lei 52/2008, de 28 de Agosto, para as três comarcas piloto, que foi aceite de forma consensual e funcionou bem⁷¹.

⁶⁹ Cfr. art.º 216.º, n.º 1, do CRP.

⁷⁰ Como o fez o Conselho de Estado Francês no âmbito da reforma levada a cabo em França, “Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance”, in <http://www.senat.fr/rap/r13-054/r13-0546.html>.

⁷¹ Apesar de instituir uma gestão repartida (entre juiz presidente, procurador coordenador e administrador), o que, segundo João Bilhim, *parece não permitir o funcionamento eficiente, eficaz e económico do tribunal*,

Desde logo, porque consagra uma estrutura gestonária mais fragmentada e difusa, considerando o exagerado aumento das competências próprias do administrador judiciário, aumento esse que poderá contender com os poderes gestonários do presidente da comarca.

É certo que, ainda que no exercício das suas competências próprias, actua sob a orientação genérica do presidente da comarca⁷².

Todavia, parece-nos insuficiente, na medida em que actuar sob a orientação, sobretudo meramente genérica, não é o mesmo que actuar sob a direcção, o que se impunha quanto a algumas daquelas competências.

Quanto a outras, concretamente as previstas nas als. d) e f), do n.º 1, do art.º 106.º, da Lei 62/2013, entendemos que deveriam ser da competência própria do presidente da comarca, quer por implicarem uma interferência no espaço próprio dos magistrados, o que sempre seria questionável em termos gestonários, quer pelas sérias reservas que se suscitam a nível constitucional.

Com efeito, retirando-se, na prática, ao presidente da comarca a gestão de espaços, infra-estruturas, equipamentos e parques e a gestão dos recursos humanos ao nível das secretarias, gestão essa atribuída ao administrador, que reporta ao Ministério da Justiça, tal pode contender *com um princípio estruturante do Poder Judicial: o da independência dos Tribunais e dos juizes*⁷³.

pois, em rigor, não compete a nenhum destes actores as responsabilidades de gestão, in “A construção da função da qualidade nos tribunais portugueses: uma abordagem à luz da teoria institucional”.

⁷² Orientação genérica que, salvo melhor opinião, todavia, dificilmente poderá deixar de ser respeitada, sob pena de o presidente poder perder a confiança no administrador, confiança que se torna essencial no modelo de gestão implementado. Nesse sentido, aponta o art.º 23.º do anteprojecto de regulamento, ao facultar ao presidente o poder de fazer cessar a comissão de serviço do administrador judiciário a qualquer momento, por decisão fundamentada, sem prejuízo do direito de audição prévia do administrador judiciário. Nesse sentido aponta, também, o art.º 21.º do mesmo anteprojecto de regulamento, que atribui ao presidente a avaliação do desempenho do administrador judiciário, realizada nos termos do sistema de avaliação de desempenho aplicável aos dirigentes da Administração Pública.

⁷³ Noronha do Nascimento, “O Novo Modelo de Gestão na Proposta da Lei dos Tribunais”, Revista Julgar, n.º 20, pag. 15.

Ora, como lembra Langbroek “os valores constitucionais de independência e de imparcialidade não devem limitar-se ao juízes mas estender-se igualmente à organização e à administração dos tribunais”⁷⁴.

Se tal não acontecer, a independência dos Tribunais arrisca-se a não passar de uma miragem.

Deveria, pois, no mínimo, ter-se mantido o modelo da Lei 52/08, de 26 de Agosto, ou ter-se caminhado para um modelo de gestão semelhante ao que existe nos Tribunais Superiores, onde são atribuídos efectivos poderes de gestão ao juiz-presidente.

Nesse sentido tem caminhado a Holanda, que, como vimos, fez uma importante inversão, atribuindo aos juízes, como se impunha, a gestão dos tribunais.

Esse tem sido o modelo insistentemente defendido pelo Conselho da Europa⁷⁵ e foi o adoptado para o recentemente criado Tribunal Unificado de Patentes.

Concretamente quanto a este tribunal, importa destacar que a direcção de todas as actividades, quer a judiciais, quer as administrativas, está inequivocamente entregue ao juiz presidente, seja do Tribunal de Recurso, seja do Tribunal de Primeira Instância, qualquer um deles eleito pelos seus pares⁷⁶, de modo a *garantir que o seu funcionamento seja organizado de forma eficaz e eficiente em termos de custos, e assegure o acesso equitativo à justiça*⁷⁷.

Quanto ao secretário, figura inequivocamente importante no funcionamento do tribunal, actua, como não podia deixar de ser, sob a autoridade do presidente do Tribunal de Recurso⁷⁸, a quem é conferida a necessária liderança e são atribuídos os necessários meios para garantir as pretendidas eficácia e eficiência.

⁷⁴ citado por Ana de Azeredo Coelho, in “Os objectivos da Justiça. A Justiça Como Objectivo”, Revista Julgar, n.º 20.

⁷⁵ Como salienta o Conselheiro Noronha do Nascimento, loc. Cit., pag. 15, os dois princípios defendidos com frequência são: *a presidência da comarca/tribunal deve caber a um juiz; a este juiz-presidente devem ser aplicados os princípios nucleares da independência do juiz julgador.*

⁷⁶ Art.ºs 13.º, n.ºs 1 e 3, e 14.º, n.ºs 1 e 3, do Estatuto Anexo ao Acordo relativo ao Tribunal Unificado de Patentes.

⁷⁷ Crf. Art.º 40.º, n.º 3, do Acordo relativo ao Tribunal Unificado de Patentes.

⁷⁸ Art.º 23.º, n.º 1, do Estatuto Anexo ao Acordo relativo ao Tribunal Unificado de Patentes.

Este, não foi, claramente o modelo seguido na nossa recente reforma, o que não deixa de ser incompreensível na medida em que o Acordo relativo ao Tribunal Unificado de Patentes foi subscrito por Portugal.

Temos, assim, que, a nível externo, Portugal considera que a eficiência e a eficácia dependem da atribuição de poderes efectivos de direcção do tribunal ao juiz presidente, com o que concordamos. Todavia, a nível interno, consagra um modelo de gestão para as novas comarcas onde o juiz presidente se vê esvaziado de competências essenciais para poder dirigir de forma eficaz e eficiente o tribunal, o que pode, aliás, inviabilizar que sejam alcançados os objectivos estratégicos formulados.

5. CONCLUSÃO

Aqui chegados, coloca-se necessariamente a questão de saber se o presidente do tribunal de comarca dispõe das necessárias competências para tornar o tribunal mais eficiente e eficaz.

Apesar das limitações existentes, considera-se que sim.

Destacamos as competências de direcção das als. a) e d), do n.º 2, do art.º 94.º, da Lei 62/2013, as competências de gestão processual das als. a), c), d) e h), do n.º 4, do mesmo artigo, e as competências administrativas das als. b), c) e d), do n.º 6, também do referido artigo.

Todas elas, exercidas isolada ou conjuntamente e caso sejam devidamente exploradas, podem assumir enorme importância ao nível da melhoria dos serviços prestados pelos tribunais aos cidadãos, promovendo a sua eficiência e a sua eficácia, designadamente através da adopção de medidas concretas ou da proposta de adopção de medidas a outras entidades.

Por exemplo, e dentro de certos limites⁷⁹, o presidente do tribunal poderá potenciar e promover a realização de determinados julgamentos em secções de instância local ou de proximidade, quer para libertar os intervenientes processuais de sacrifícios exagerados,

⁷⁹ Concretamente, em circunstância alguma o presidente do tribunal poderá invadir a esfera própria e a independência do juiz do processo, a quem cabe tomar a decisão nos termos do art.º 82.º, n.º 1, da Lei 62/2013.

designadamente decorrentes de dificuldades de acessibilidade, quer para garantir maior celeridade processual.

Essa será, sem dúvida, a solução mais indicada, desde logo por razões de eficiência e eficácia, para alguns julgamentos da competência das instâncias centrais cíveis, em particular aqueles em que seja praticamente inevitável uma inspecção judicial em área abrangida por uma instância local ou por uma secção de proximidade situadas longe daquela.

Imagine-se um julgamento de uma acção ordinária de reivindicação ou de demarcação relativa a um prédio sito em Vila Nova de Foz Coa.

Que sentido faria iniciar e realizar o julgamento na Guarda, situada a 78 kms de distância⁸⁰, quanto o Tribunal teria de deslocar-se obrigatoriamente para efectuar a inspecção judicial a Foz Coa?

Pode, igualmente, o presidente da comarca implementar algumas medidas que, apesar da sua aparente insignificância, se revestem de enorme utilidade prática.

Destaca-se, a título meramente exemplificativo, a simples indicação na capa dos processos das páginas de cada um dos actos processuais mais relevantes, designadamente do despacho de acusação, do despacho de pronúncia, dos pedidos de indemnização e das contestações nos processos de natureza crime.

Tal índice remissivo facilita enormemente o trabalho dos juízes, em particular no decurso do julgamento, evitando consideráveis perdas de tempo, sobretudo quando se trata de processos com vários volumes, que se tornam mais fáceis de manusear e consultar.

Trata-se, por outro lado, de um método gratuito, contrariamente ao sistema de marcadores, que foi adoptado há alguns anos e acabou por ser abandonado devido aos seus elevados custos.

⁸⁰ Distância de cidade a cidade, segundo o “Via Michelin”, que indica como tempo de viagem 1,18 minutos, tempo esse que necessariamente aumenta no Inverno, geralmente o rigoroso nessa região do país.

Outra medida simples será a publicação, ao nível da comarca, dos níveis de desempenho de cada uma das suas secções e as estatísticas relativas aos prazos de duração dos processos, incluindo a duração média em função dos assuntos tratados ⁸¹.

A execução de tal medida, que se mostra facilitada pela disponibilização dos dados informatizados do sistema judicial, prevista no n.º 8 do art.º 94.º, da Lei 62/2013, permite, para além da correcção de eventuais falhas, fazer comparações objectivas, o que pode ser essencial para tornar os tribunais mais eficazes.

O Reino Unido adoptou tal prática para as diversas regiões de Inglaterra e no País de Gales, exactamente com essa finalidade⁸².

Menos simples, embora perfeitamente exequível, será a promoção, através da celebração de protocolos com a segurança social e da disponibilização das necessárias instalações para o efeito, do funcionamento de equipas multidisciplinares, pelo menos das áreas da psicologia e serviço social, nas principais secções de família e menores.

Considerando as especificidades da referida jurisdição, que carece da colaboração praticamente diária de profissionais de tais áreas, seja em sede promoção e protecção, seja em sede de processos tutelares cíveis, o funcionamento dessas equipas no próprio tribunal contribuiria para a elaboração de relatórios e peritagens em tempo útil e tornaria mais célere a decisão, normalmente urgente.

Igualmente exequível será, ao nível da jurisdição penal, acordar com a Ordem dos Advogados uma maior flexibilização na nomeação de defensores oficiosos em situações de não comparência dos defensores previamente nomeados.

Quando tal acontece, torna-se necessário fazer uma nova nomeação através do SINOA, que normalmente recai em advogado que se encontra fora das instalações do tribunal, por vezes até bastante longe, e que para ali terá de se deslocar.

Tal procedimento demora normalmente mais de uma hora, atrasando injustificadamente a realização do julgamento, desde logo porque na maioria dos casos

⁸¹ Admite-se que tal se afigure difícil num primeiro momento, todavia acredita-se que se tornará relativamente fácil através do apoio técnico previsto no art.º 34.º do anteprojecto de regulamento da lei n.º 62/2013, e de eventuais protocolos celebrados nos termos no art.º 33.º, do mesmo anteprojecto.

⁸² <http://open.justice.gov.uk/courts/>

estão presentes no tribunal outros advogados, alguns deles nomeados defensores oficiosos no mesmo processo a outros arguidos e em que não existe incompatibilidade de defesas.

Não faz, pois, qualquer sentido atrasar o julgamento quando qualquer um deles poderia substituir o colega faltoso.

Particularmente relevante poderá ser o papel do presidente da comarca ao nível de uma melhor utilização das novas tecnologias, em particular da videoconferência, cuja importância para a eficácia da justiça é recorrentemente lembrada pelo CEPEJ e está em franca expansão por toda a Europa.

As competências que lhe estão atribuídas permitem-lhe uma melhor exploração das suas potencialidades, que ainda não foram suficientemente aproveitadas.

Será possível fazê-lo de diversas formas, designadamente, equipando pelo menos uma sala de audiências de cada tribunal com um ecrã LCD de tamanho e resolução suficientes que permitam confrontar testemunhas e outros intervenientes processuais com documentos durante as videoconferências, o que não é possível fazer com os equipamentos actualmente disponíveis.

Esta medida, enquadrável na al. d), do n.º 2, do art.º 94.º, da Lei 62/2013, permitirá evitar a deslocação ao tribunal onde se encontra a decorrer o julgamento de testemunhas cujos depoimentos através de videoconferência ficaram inesperadamente inviabilizados por não lhes ter sido possível visualizar determinados documentos, de modo a confirmar ou não o respectivo teor, ou reconhecer certas pessoas ou objectos.

Tais situações, que infelizmente surgem com alguma frequência, tal como as recorrentes dificuldades de ligação, ocasionam atrasos perfeitamente evitáveis na conclusão de julgamentos, desde logo porque, normalmente, implicam a sua interrupção, com repercussões negativas na própria agenda do tribunal.

Ao mesmo nível e com base da mesma competência, está a possibilidade de se determinar a montagem de um equipamento suplementar de videoconferência em local que não seja uma sala de audiências, medida igualmente simples de implementar e cujos benefícios compensam largamente os seus reduzidos custos.

Com efeito, não raras vezes as videoconferências ficam inviabilizadas, com enormes custos em termos de celeridade, dado que normalmente fazem prolongar o julgamento, simplesmente porque na sala onde está instalado o equipamento se encontra a decorrer um julgamento ou para ali estava já agendada a sua realização.

Mais difícil será a missão do presidente da comarca ao nível da gestão dos recursos humanos.

Desde logo, para além de, caso não seja alterado o anteprojecto de regulamento da Lei 62/2013, ficar desde logo condicionado pela drástica redução do quadro de juízes, em alguns casos incompatível com o próprio funcionamento de alguns dos tribunais da comarca, como alerta o CSM, terá que fazer um enorme esforço no sentido minimizar os eventuais efeitos negativos que a desmotivação de magistrados e funcionários pode acarretar.

Infelizmente, não dispondo dos incentivos normalmente utilizados no sector privado, pouco mais poderá fazer para além de definir regras gerais e abstractas que contemplem todas as possíveis situações de movimentação interna de magistrados e funcionários, incluindo as substituições pontuais.

Tal medida, para além de evitar eventuais e injustiças, ainda que relativas, contribuirá seguramente para criar um clima de confiança no seio da comarca.

Permitirá, por outro lado, juntamente com o cumprimento das orientações genéricas do CSM, minimizar qualquer eventual atropelo ao princípio do juiz natural, designadamente quando seja necessário nomear um juiz substituto, em caso de impedimento do titular ou do substituto designado, nos termos do art.º 94.º, n.º 3, al. d), da Lei 62/2013.

Bibliografia:

- ALMEIDA, Jorge e BRANCO, Patrícia, «Os poderes do juiz-presidente: o futuro face ao limite constitucional do juiz natural», *Revista Julgar*, n.º 2, Maio-Agosto 2007, Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses.
- AMAR, Anne e BERTHIER, Ludovic (2007), «Le nouveau management public: avantages et limites», *Revue du RECEMAP*.
- AUCOIN, Peter (1997), «Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y pëndulos», MAP, Madrid.
- AUCOIN, Peter (1997), «Design of Public Organizations for 21st Century: Why Burocracy will Survive in Public Management», *Administration Publique du Canadá*, vol. 40, n.º 2, pags. 290 a 306.
- BARZELAY, Micheal (2003), «La Nueva gerência pública, um acercamiento a la investigation y al debate de las políticas públicas», Mexico.
- BARZELAY, Micheal (1992), «Breaking Through Bureaucracy: A New Vision of Managing in Government», Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- BILHIM, João, «A construção da função da qualidade nos tribunais portugueses: uma abordagem à luz da teoria institucional», *Scientia Iuridica*, Braga, t.57n.315(Jul.-Set.2008), p.517-540.
- BOSTON, Jonathan; MARTIN, John; PALLOT, June e WALSH, Patrick (1991), «The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand», *Reshaping the State*, Ackland: Oxford University Press.
- BRITO, Miguel Nogueira de, «O princípio do Juiz Natural e a Nova Organização Judiciária», *Revista Julgar*, n.º 20, Maio-Agosto 2013, Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses.
- CHARIH, Mohamed e ROUILLART, Lucie (1997), in «The new Public Management».
- CHEVALIER, Jacques (2010), «Les orientations nouvelles des politiques de reformes administratives en Frances», Pyramides.
- COELHO, Ana de Azeredo, «Os objetivos da Justiça. A Justiça como objetivo», *Revista Julgar*, n.º 20, Maio-Agosto 2013, Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses.
- CORREIA, João, e JUDICE, José Miguel “Morra Alberto dos Reis”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, n.º 64, 2004, pags. 29 e seguintes.
- COSTA, Jean-Louis, «Nécessité, conditions et limites d'un pouvoir judiciaire en France», *Revue française de science politique*, ano 10, n° 2, 1960, pags. 261 a 286, <http://www.persee.fr/web/revues/home...>
- DAWSON, Sandra e DARGIE, Charlotte (2002), «New Public Management. A Discussion wiht Special Reference to UK Health», *Public Management Revue*.
- DWIVEDI, Onkar e GOW, James (1999) «From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada», University of Toronto Press, Higher Education Division.
- EMERY, Yves e GIAUQUE, David (2005). “Paradoxes de la gestion publique”. Paris: L'Harmattan.

- GIAUQUE, David (2004), «La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et regulation». Paris : L'Harmattan.
- FERLIE, Ewan, «The New Public Management in Action»,1996, Oxford University Press obra colectiva).
- GUALMINI, Elisabetta (2008), «Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States», *Public Administration*, 86, n.º 1.
- HOOD, Cristopher (1991), “A Public Administration for all Seasons?”, *Public Administration*, nº 69, 1.
- LANGBROEK, Philip, «Entre responsabilisation et indépendance des magistrats: la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas», *Revue Francaise d'administration Publique*, 2008/1, n.º 125, pag. 67 a 79.
- LAUFER, Romain, «Où est passé le management public?», *Politiques et Management Publics*.
- MADUREIRA, César (2009), «Reinventar o Welfare State ou construir o pós-managerialismo?», comunicação apresentada no 7.º Congresso Nacional de Administração Pública "Estado e Administração na resposta à crise", Centro de Congressos de Lisboa.
- MADUREIRA, César e RODRIGUES, Miguel (2006), «A Administração Pública do Século XXI: Aprendizagem Organizacional, Mudança Comportamental e Reforma Administrativa», http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP_sec-XXI_INA-2006.pdf.
- MENDES, Manuel Vieira, “A reforma da Administração Pública em Portugal”, http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario7Maio/Texto_integral_Eng_VieiraMendes.pdf.
- MINTZBERG, Henry, «Managing Government, Governing Management», *Harvard Business Review*, vol. 74, n.º 3, 1996.
- MOORE, Marck, «Gestion Estratégica y Creacion de Valor en el Sector Público», Ediciones Paidós Ibérica.
- NASCIMENTO, Noronha do, «O Novo Modelo de Gestão na Proposta da Lei dos Tribunais», *Revista Julgar*, n.º 20, Maio-Agosto 2013, Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses.
- OCDE (1995), «Governance in Transition. Public Management Reforms in OCDE Countries», OCDE, Paris.
- OLSEN, P. Johan, «Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16.
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted (1992), in «Reinventing Government», Addison, Wesley Publishers Company.
- POLLITT, Cristopher (1990), «Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience», Oxford, Basil Blackwell.
- POLLITT, Cristopher (1993), «Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s», Second Edition, Oxford, Basil Blackwell.

- RAMOS, José Luís Bonifácio, «Questões Relativas à Reforma do Código de Processo Civil», *Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Ano 2, 2013, pag. 2257 e 2258, www.idb-fdul.com.
- ROCHA, Oliveira (1991), in «Princípios da Gestão Pública», Editorial Presença.
- ROCHA, Oliveira (1997), in «Repensar a Governação: Reforma ou Reinvenção?», *Revista Administração*, série IV, ano X, n.º 6.
- ROCHA, Oliveira (2001), in «Gestão Pública e Modernização Administrativa», Oeiras, INA.
- SANTOS, Maria João Barata, «A liderança no modelo de gestão para os tribunais à luz do preconizado pelo modelo CAF», *Revista Julgar*, n.º 20, Maio-Agosto 2013, Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses.
- SANTOS, Boaventura de Sousa e GOMES, Conceição, «Geografia e democracia para uma nova justiça», *Revista Julgar*, n.º 2, Maio-Agosto 2007, Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses.
- SCHMETZ, Fernand, «Autonomie de gestion des juridictions en Allemagne», *Pyramides*, 11 | 2006, 145-160.
- WEBER, Max (2001), «A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo», Editorial Presença.
- WEBER, Max, «Theory of Social and Economic Organization».
- DRESCHLER, Wolfgang e KATEEL, Rainer, «Conclusion: Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu», *NPM, The NISPAcee Journal of public administration ad Policy*, Vol I, n. 2.
- ROYER, Jean-Pierre; JEAN, Jean-Paul ; DURAND, Bernard; DERASSE, Nicolas; DUBOIS, Bruno (2010), «Histoire de la Justice en France, du XVIIIe siècle à nos jours», 4ª Edição, PUF.
- CHARBONNEAU, Michèle (2012), “Nouveau management public”, *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, www.dictionnaire.enap.ca.

Outros elementos bibliográficos:

- Apresentação oficial da «révision générale des politiques publiques»: <http://www.anpit.fr/news/200712/presentation%20de%20la%20RGPP.pdf>.
- «Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance», *Rapport d'information de Mme Virginie Klès et M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois n° 54 (2013-2014) - 9 octobre 2013*, <http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-054-notice.html>.