

## O NOVO MODELO DE GESTÃO NA PROPOSTA DE LEI DOS TRIBUNAIS

Luís ANTÓNIO NORONHA NASCIMENTO

Afirmado sem equívocos que a liderança é o maior problema dos tribunais e que contende com um princípio estruturante do Poder Judicial — o da independência dos Tribunais e dos juízes, o autor considera que a Lei 52/08 pretendeu acabar com a falta de liderança, estabelecendo um modelo de gestão consensualmente aceite e que provou em pleno na sua aplicação concreta. Porém, exprime a sua convicção de que a filosofia da Proposta de Lei de Organização do Sistema de Justiça assenta na destruição desse modelo, que substitui pela liderança fragmentada de uma “troika” destinada, como todas as que a história conheceu, a eliminar dois em favor de um; uma “troika” de passagem, neste caso a caminho da ministerialização dos tribunais, através de um administrador comissário. A esse respeito o Autor surpreende na Proposta de Lei vários itens significativos. Conclui que a liderança dos tribunais de comarca deve ser exercida por um juiz, com o CSM como órgão de cúpula, à semelhança do que acontece com os tribunais superiores.

**Palavras-chave:** Reforma judiciária; independência do poder judicial; liderança; proposta de Lei de Organização do Sistema de Justiça.

A troika a meio caminho para se mandar nos Tribunais?

É a pergunta que faço a mim mesmo depois de ler (e é sobre ela que traduzo em texto o raciocínio que aqui faço) a Proposta de Lei sobre o novo modelo de gestão dos Tribunais de 1.ª instância, integrado naquilo que, por comodidade, designaremos por Lei Orgânica dos Tribunais (LOT) recuperando a designação antiga.

Não é a mandar já, adiante-se o diagnóstico; é a preparação para — grão a grão — se mandar no futuro.

Porque a filosofia da Proposta de Lei parece evidente: primeiro, desfaz-se o atual modelo que tem funcionado bastante bem, com aceitação generalizada e consenso entre os diversos intervenientes judiciários, substituindo-o por um outro com fragmentação da liderança, com polos decisórios diversos, embrulhados num conselho de gestão onde cada qual pode tocar música para lados diferentes, quebrando lealdades funcionais que são essenciais em órgãos de gestão e abrindo as portas, assim, a um possível bloqueio na administração da comarca; depois, mais tarde, porque este novo modelo de administração não funcionou nem provou, avançar com um outro, governamentalizado, de onde os juízes são subliminarmente afastados com a justificação de que o Tribunal tem que ser visto como uma unidade pro-

dutiva e o juiz foi feito tão-só para julgar segundo regras de contingência elaboradas por terceiros.

A troika a que me refiro (Juiz-presidente, PGA coordenador e Administrador) será, pois, uma troika de passagem que faz jus à origem do próprio nome.

Troika é a palavra russa que designa os trenós puxados na neve por três renas; foi o nome adotado pelos soviéticos para criar uma estrutura política cimeira onde o poder fosse fragmentado e repartido por três de modo a que nenhum tivesse o poder total e se controlassem reciprocamente.

O tempo mostrou que todas as troikas soviéticas se desfizeram em benefício de um que afastava ou eliminava os restantes; não cito nomes de várias troikas porque são fáceis de identificar.

A troika é, por isso, a Via Ápia para que, no tempo certo, dois sejam subalternizados.

Aliás, se a memória não for curta, facilmente se encontra um outro exemplo muito mais antigo e de consequências similares: os triunviratos romanos que se resolveram sempre pelo poder unipessoal.

Num deles (no primeiro) o nome de um dos triúnviros (Crasso) permaneceu para sempre como adjetivo de alguém com características afins; foi essa sua pouca inteligência que levou ao desastre catastrófico de Carras quando o exército romano (que foi todo destruído) tentou passar o “limes” da Síria.

Portugal parece, por vezes, um país autofágico.

Quando se começou a discutir verdadeiramente a gestão dos Tribunais (nos inícios deste século) e o C.S.M. organizou um colóquio sobre a matéria em Leiria, em Janeiro/2003, o Professor Albino Lopes iniciou a sua intervenção com uma frase que jamais esqueci: o maior problema dos tribunais é a sua falta de liderança.

Eu era então Vice-Presidente do C.S.M.; e as discussões ocorridas ao longo da década passada sobre qual o melhor modelo de gestão judicial giraram à volta desse ponto nuclear, ou seja, sobre a questão de saber quem deveria liderar a gestão e a quem esse líder teria que prestar contas.

Este é o ponto fundador de toda esta temática.

As propostas de lei de 2001 (interrompida pelas eleições antecipadas de 2002) e de 2008 tinham uma base de partida muito pouco aceitável; mas a proposta de 2008 foi substancialmente alterada, neste particular, dando lugar à Lei n.º 52/2008 que veio consagrar um modelo de gestão consensualmente aceite e que provou em pleno na sua aplicação concreta.

A liderança foi entregue a um Juiz-presidente a tempo inteiro coadjuvado por um Administrador, sujeitos ambos a regras de lealdade por força do critério de designação; o C.S.M. funcionava como a instância final de controlo, isto é, como a cúpula do sistema.

É todo este edifício que a nova proposta vai demolir substituindo um modelo que provou por outro de efeitos insondáveis.

É certo que o novo modelo proposto tem como presidente um juiz designado pelo C.S.M. e que ele possui dois poderes fundamentais: o de designar o administrador e o de não renovar a sua comissão.

A nomeação está, porém, condicionada a uma escolha restrita de nomes fornecida pelo departamento ministerial; a não renovação é a constatação final de uma rutura que foi deixando marcas pelo caminho, que não foi superada, que o tempo terá eventualmente agravado e que, em regra, já vem de trás e de longe.

No fundo, o modelo proposto está centrado em três canais paralelos cada qual com um superior hierárquico a quem se presta contas: o Juiz-presidente não gera senão processualmente os juízes podendo funcionar até como um inspetor *ad hoc* e reportando ao C.S.M.; o P.G.A. coordenador gere processualmente os magistrados do M.ºP.º e reportando ao C.S.M.ºP.º; o administrador, com competências próprias gera o seu espaço, que pode contender no concreto com o dos magistrados, e reportando ao Ministério da Justiça.

Na Lei de 2008 estava bem definido quem decidia (o Juiz presidente) com reclamação possível para o C.S.M., muito embora nada se dissesse (o que era uma lacuna) quanto ao recurso hierárquico dos actos do administrador em matérias de competência própria; agora, na proposta de lei, temos fragmentações decisórias com reclamação tanto para o C.S.M. como para o C.S.M.ºP.º e competências próprias repartidas por entidades dos três canais que podem levar em certos casos a conflitos de competência de consequências difíceis de gerir [como se vê da coincidência de competências constantes dos arts. 92, n.º 2, d), e 99, n.º 1, e)].

Toda esta troika centrada em canais paralelos percorre normas diversas da proposta de lei: confirmam-se (entre outros) os arts. 88, n.os 3 e 4, 102, 103 e 104 e a forma como é estruturado o conselho de gestão com paridade total entre todos os seus membros.

Um dos sintomas mais emblemáticos do sistema proposto temo-lo no conjunto de matérias que passa a elencar a competência própria do administrador.

Esta já existia na Lei de 2008 (seu art. 98); mas agora ela é vastamente alargada a ponto de transformar o administrador no potencial secretário executivo da troika com efeitos futuros perversos.

O administrador é o dono da gestão de espaços, equipamentos, parques, infra-estruturas, deslocação e movimentação de funcionários na comarca num remake mitigado do que aconteceu com a Lei de 1988 de que muitos juízes ainda se lembrarão por força dos conflitos, por vezes, graves que então ocorreram (num deles um funcionário qualificado foi preso, julgado e condenado).

A proposta de lei atual tem, contudo, algum cuidado neste ponto, relembrada, porventura, de histórias passadas: das decisões do administrador em competência própria recorre-se hierarquicamente para o C.S.M., passando-se por cima do Juiz-presidente que, aqui, assume o papel de um zero à esquerda.

Em vez de se conferir ao Juiz-presidente a titularidade dos poderes gestionários da comarca (nomeadamente dos espaços e da mobilidade dos oficiais de justiça) com possibilidade óbvia de delegação no administrador — à semelhança, aliás, do que sucede nos Tribunais Superiores onde a titularidade dos poderes entronca, como não podia deixar de ser, no Presidente — a proposta de lei inverteu por completo o modelo.

E inverteu-o introduzindo três itens distorcidos: alargou as competências próprias do administrador; excluiu o juiz-presidente do trajeto processual do recurso para o C.S.M.; e conferiu a esse Juiz presidente e ao Procurador-coordenador um papel perfeitamente subalterno porque eles mais não são senão consultores do administrador (cfr. art. 104, n.º 2) quando o lógico seria o contrário.

As questões colocadas têm, de certo modo, a sua extensão impressa nos objetivos estratégicos definidos para os Tribunais.

A definição de objetivos desse tipo é, ela sim, uma necessidade estruturante para a gestão da orgânica judiciária; mas alguns dos meios encontrados para tal desiderato suscitam perguntas várias.

Desde logo, a competência para a fixação de tabelas de contingentação.

A contingentação (aílho que ora se denomina de valores de referência processual) tem na sua base a ideia de produtividade média de um juiz diligente em função do tipo e competência material do Tribunal onde desempenha e das condições concretas em que se desenrola esse desempenho.

Daí que a contingentação devesse ser definida pelo CSM porque, com os elementos avaliativos que o quadro de inspetores lhe fornece, ela seria um índice adequado do Conselho para as alterações a propor na orgânica judiciária, como ainda (subsidiariamente) um possível fator valorativo do desempenho do juiz.

É que este não deve ser avaliado em função dos objetivos estratégicos da comarca (como se diz no n.º 6 do art. 89); pode sê-lo, até porque as condições concretas de desempenho incluem fatores exógenos que o magistrado muita vez não controla, a começar pelo comportamento processual das partes e advogados.

Com isto entramos já em temáticas que estão fora do âmbito desta apreciação como o novo processo civil ou a necessidade de conferir à Ordem dos Advogados uma composição não corporativa destinada a prevenir comportamentos não éticos ocorridos em processos judiciais; basta pensar no abuso de incidentes ou recursos dilatórios, enrougados num número significativo de processos, para se perceber que os objetivos estratégicos de uma comarca ficam para além do Cabo da Boa Esperança.

Conexionado com tudo isto, temos a previsão de incentivos especiais (art. 88, n.º 6), já avançados noutros países (Espanha, França, Bulgária).

Para além de questões de constitucionalidade aduzidas (com sucesso em alguns casos), os resultados nesses países não foram animadores; a diversidade concreta das condições de comarcas diferentes aliada ao surgi-

mento aleatório de megaprocessos que podem travar o tempo do coletivo de juízes, levam à desigualização injustificada de tratamento num corpo único de magistrados que dificilmente aí se revê.

Talvez por isso mesmo o entusiasmo inicial por essas medidas tenha rapidamente esmorecido em Espanha e França porque se percebeu que tais incentivos ficavam à mercê de fatores aleatórios desfasados da produtividade concreta do julgador.

O modelo de gestão dos tribunais de 1.<sup>a</sup> instância devia ser replicado — com a devida adaptação — do que existe para os Tribunais Superiores.

Não passa pela cabeça de ninguém que, na gestão do STJ ou dos Tribunais da Relação, se crie um modelo similar ao que agora nos é proposto: com três canais paralelos, um conselho de gestão onde o presidente do Tribunal Superior fica à mercê da maioria e da boa vontade do procurador-coordenador e do administrador, onde este tem competências exclusivas para distribuir as salas de audiências ou de conferências a Conselheiros ou Desembargadores, escolher a quem há-de conceder computadores novos, determinar os veículos que podem parquear no estacionamento privativo, ou fixar as regras da rotação dos funcionários pelos diversos serviços.

Nos Tribunais Superiores aplicou-se a máxima do Prof. Albino Lopes: há liderança do presidente (que responde por isso) mas não há condomínio gestionário.

A Lei de 2008 consagrou para a 1.<sup>a</sup> instância o modelo dos Tribunais superiores com algumas adaptações: e é isso que faz sentido.

A gestão dos Tribunais não se pode comparar à gestão hospitalar ou escolar porque contende com um princípio estruturante do Poder Judicial: o da independência dos Tribunais e juízes.

Por isso, no interior do Conselho da Europa a temática da administração dos Tribunais já foi abordada várias vezes e dois princípios defendidos com frequência: a presidência da comarca/tribunal deve caber a um juiz; a este juiz-presidente devem ser aplicados os princípios nucleares da independência do juiz julgador.

Quem ainda mantém a memória da experiência de 1988 comprehende isso muito bem: com ela desfez-se a relação hierárquica juiz-funcionário com efeitos nefastos múltiplos que só vieram a ser corrigidos treze anos mais tarde (em 2001).

Percorrendo o texto da Proposta de Lei atrevo-me a adiantar a tese de que se pretende, a prazo, ministerializar os Tribunais; ou seja, pretende-se conferir um papel excessivo ao Ministério da Justiça na gestão interna dos Tribunais através da figura do administrador que será um verdadeiro comissário interno.

Vários itens apontam neste sentido.

Primeiro item: o tipo e natureza da comissão de serviço do juiz-presidente e do administrador.

O juiz-presidente é nomeado em comissão por três anos mas o CSM pode cessá-la a qualquer momento se a presidência do juiz não provar ou for deficitária (art. 90); ao invés, o administrador é nomeado em comissão por três anos de entre uma lista que o Ministério fornece ao juiz-presidente e nada se diz quanto à cessação antecipada da comissão do administrador se este infringir regras estruturantes (art. 102).

Significa isto que:

- a) a escolha do administrador pelo presidente está condicionada pela opção prévia do Ministério;
- b) o juiz-presidente pode ser “demitido” pelo CSM se presidir mal, mas não pode “demitir” o administrador se este administrar mal;
- c) “demitido” o juiz-presidente e nomeado outro pelo CSM este vai ter que suportar um administrador que pode não querer, não conhecer, com quem não mantém qualquer relação de confiança pessoal, base fundamental para uma lealdade recíproca.

Temos, aqui, afinal um caso que desmente a lei porque o juiz-presidente não nomeia o administrador mas suporta o que vem de trás.

Mas o inverso também pode acontecer.

Pode acontecer que presidente e administrador tenham constituído uma equipa coesa e complementar, que o presidente queira renovar a comissão do administrador (porque o CSM renovou a dele) e não consiga porque esta renovação depende sempre da concordância do Ministério da Justiça que a pode negar.

No primeiro caso, o presidente aguenta um administrador que pode não querer; no segundo, não tem quem queria e vai ter de optar por outro inserido em nova lista que o Ministério lhe apresenta.

Tal como a Proposta de Lei está, só vemos uma possível situação para o primeiro caso: o CSM interpretar sistematicamente o modelo fazendo coincidir a “demissão” do administrador com a do presidente por força do princípio de confiança que subjaz à escolha.

Ou seja, finda por decisão do CSM a comissão de serviço do juiz-presidente, finda automaticamente a do administrador por força da “subordinação contratual” que ambas pressupõem numa coligação que desapareceu.

Segundo item: os Conselhos Superiores e o Ministério da Justiça fixam objetivos estratégicos para a comarca durante cada triénio cabendo ao juiz-presidente acompanhar o seu cumprimento (arts. 88 e 92 do Projeto).

Mas como, se afinal o juiz-presidente coordena tão-só os juízes e já não todo o equipamento logístico de base e muito menos a colocação e distribuição de oficiais de justiça em função das necessidades da comarca?

Quem coordena um sistema, avaliando a sua eficácia em função de objetivos pré-determinados deve ter os meios efetivos para o fazer; a repar-

tição tripartida de poderes deixa o juiz-presidente com o ónus de avaliar a realização de objetivos mas sem as ferramentas para o prosseguir.

Mais: a Proposta de Lei contraditoriamente confere poderes ao Conselho Superior dos TAF para contingentar processos dos seus juízes (art. 182, *l*) mas recusa igual poder ao C.S.M. em relação aos juízes dos Tribunais comuns (arts. 165, *j*, e 88, n.º 4).

Todos os estudos de contingentação processual foram inovatoriamente feitos no âmbito da Jurisdição comum a partir de 1986; em 1991 o C.S.M., pela primeira vez, fixou normas de contingentação para os Tribunais da Relação e S.T.J. que, posteriormente, foram revistas e atualizados por diversas vezes.

Ainda hoje, o C.S.M. se rege por deliberações por si tomadas com base em estudos do género.

A Proposta, contudo, subverte esse passado histórico: o CSTAF pode contingentar processos mau grado a ausência de tradição histórica; o C.S.M. não pode apesar de esta ser uma ferramenta essencial para a governação da comarca e para a prossecução os objetivos traçados.

Terceiro item: o conjunto alargado de competências próprias do administrador que faz dele o verdadeiro “dono” do equipamento logístico da comarca.

O administrador congrega em si três feixes diversos de poderes: os da sua competência própria; os que o juiz-presidente lhe delegue; os que o Ministério lhe delegue.

Os primeiros e os últimos são por si suficientes para fazerem do administrador o pivot central com ligação privilegiada ao Ministério ou não fosse ele nomeado de uma lista previamente elaborada ali; a ministerialização na gestão dos tribunais — a ocorrer — passa por este circuito suficientemente autonomizado do juiz-presidente.

Daí que este é o elo central do modelo que desvirtua por completo aquelloutro que tem funcionando até agora; a tricefalia do novo modelo é a máscara encontrada para ocultar os desígnios de hegemonização que estão por detrás da nova figura tanto mais que o administrador tem, sozinho, e nas suas mãos a distribuição do orçamento aprovado para a comarca.

A única válvula de segurança que encontramos neste perigoso feixe de poderes, temo-la no art. 104, n.º 6, das decisões do administrador em matéria de competência própria cabe recurso para o CSM.

O Conselho assume, por isso, um papel moderador e estabilizador importante porque passará por ele o poder corretivo relativamente a decisões distorcidas.

Quarto item: o possível bloqueio do conselho de gestão, órgão que corporiza na perfeição a referida ideia de troika ou triunvirato.

Se cada membro do órgão votar diferentemente, dificilmente ele conseguirá deliberar nos termos e para os efeitos pretendidos.

Dir-se-á que é difícil que tal suceda; mas bem pode suceder até porque, neste ponto, não há órgão de recurso que aprecie uma decisão que pode nem se formar ou formar-se incorretamente.

É, por conseguinte, todo este leque alargado de circunstâncias, poderes, fraturas de poderes, paridades de sujeitos decisórios, que nos leva à conclusão de que estamos perante um modelo de gestão que desvirtua o anterior e que abre a porta à ministerialização dos Tribunais.

A Proposta de Lei contém diversos pontos positivos.

Sublinharei apenas um: a definição do M.ºP.º como magistratura paralela à magistratura judicial (art. 9, n.º 3).

Paralelismo de magistraturas não é o mesmo que a sua parificação; e entre nós a desparificação das magistraturas tem assento constitucional.

Na verdade o estatuto dos juízes é matéria da reserva absoluta do Parlamento (arts. 164 e 165 da Constituição) o que significa que só este, por si e sem delegação, pode legislar sobre ele; o estatuto do M.ºP.º é matéria de reserva relativa o que significa que, aqui, pode haver sempre autorização legislativa parlamentar concedida ao Executivo.

Esta diferença de origem traduz-se no modo como a Constituição modela quer as normas estatutárias quer a formatação dos órgãos de gestão (os Conselhos Superiores) de ambas as magistraturas: de forma intensa e vinculada quanto aos juízes, de forma reduzida e larga discricionariedade quanto ao M.ºP.º

No fundo, o tronco inicial desta questão reconduz-nos ao conceito de titularidade de órgão de soberania: este pode permitir o paralelismo mas não a parificação.