

## A REORGANIZAÇÃO JUDICIAL DE 2014

### (O TEMPO, O MODO E AS CULTURAS: CRUZAMENTO DE DESAFIOS)

HENRIQUES GASPAR

**Resumo:** O artigo faz uma síntese da observação do primeiro ano de vigência da LOSJ, e identifica os principais problemas e dificuldades na execução da lei, sugere a necessidade de pesar em alguns ajustamentos, salientando também a relevância de factores decorrentes da cultura funcional na passagem entre modelos de organização e de gestão da justiça, bem como a exigência de interacção permanente entre o CSM e os órgãos de gestão das comarcas. Alerta também para a necessidade de uma leitura interpretativa da LOSJ recentrada na essência da função de julgar, que afaste os desvios e o risco de pensar a organização da justiça num modelo com lógica de gestão empresarial importada dos sectores privados da economia.

**Descritores:** organização judicial; gestão dos tribunais; Conselho Superior da Magistratura; independência do poder judicial.

1. A racionalização do funcionamento dos sistemas de justiça depende da adequação e um modelo de organização judicial, que permita responder aos índices de procura de justiça, à natureza das condições do território (a geografia da justiça), às alterações demográficas e às consequências nas interacções sociais e no tecido económico.

As modificações sociais, económicas e culturais, resultado da evolução com diversos graus de acentuação e intensidade e de efeitos, ocorridas em tempos (épocas) de densidade diversa, impõem a adaptação das estruturas organizativas das funções essenciais do Estado, de modo a corresponder às expectativas e aos direitos dos cidadãos, bem como na criação de condições que permitam o funcionamento eficaz da sociedade organizada em Estado.

Porém, as mudanças demográficas, sociais e económicas são, por regra, mais imediatas do que a criação, instalação e efectiva acção das formas de organização que permitam responder a outra dimensão das necessidades de resposta.

Na área da justiça, por força de uma complexidade de factores (constitucionais; natureza das funções; complexidade da organização; especificidade e multiplicidade dos agentes e das culturas de missão e acção), o desfazamento entre a rapidez da evolução social e económica e o acerto do tempo de resposta na construção da organização tem sido patente, desde o último quarto do século passado e continuado no presente.

A acentuação da necessidade de reestruturação judiciária — verificada que foi a insuficiência de intervenções mais ou menos pontuais — tornou-se urgente perante a rapidez e a intensidade das transformações económicas e sociais do princípio dos anos 90, tendo sido desde essa época ensaiadas tentativas de reordenamento de uma organização judiciária, no essencial, ainda com a matriz de um modelo de oitocentos.

A reorganização tentada no início dos anos 90 de séc. XX teve como base uma circunscrição de concentração mitigada, que seria adequada a ganhar escala, na base territorial do círculo judicial, que constituía uma das formas de divisão territorial com tradição na organização judiciária nacional; o nome revelava, assim, a um tempo, continuidade e mudança, parecendo ter colhido alguma referência na organização territorial e de competências da *Grande instance*.

Teria sido este, visto nas circunstâncias do tempo e da realidade dos princípios dos anos 90, o modelo de geometria variável que melhor se adaptaria à dimensão do território nacional, e que permitiria uma equilibrada repartição de competências, unidades funcionais geríveis, maleabilidade na composição, e com capacidade de mais rápida e fácil resposta às modificações demográficas e sócio-económicas, possibilitando de modo evolutivo a adaptação da organização às condições da geografia, da demografia e da economia.

A reorganização ficou pelo caminho da tentativa semi-acabada. Executada apenas em parte das circunscrições, acabou por não se impor, e regressou nos meados da década de 90; o inêxito deveu-se, em muito, a uma coligação objectiva e complexa de erros de análise política com mal avisadas interpretações, historicamente pouco explicáveis, de alguns sectores internos de organizações do universo judiciário. Podemos dizer hoje que foi uma oportunidade perdida.

Em 2008, com a Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto, foi definido um outro modelo, experimentado em três circunscrições territoriais de base mais ampla — as «comarcas piloto» de Lisboa Noroeste, Baixo Vouga e Alentejo Litoral. Funcionou em restritos moldes experimentais (foi ainda declarada a instalação de duas outras comarcas — Lisboa e Cova da Beira — mas logo abandonada) até ao início da execução da reorganização de 2014.

A organização judiciária de 2008 desenhou a circunscrição base — mantendo a designação de «comarca», que faz parte do léxico histórico da organização judicial nacional — por limites territoriais sem qualquer tradição administrativa ou judicial — as chamadas NUTs, definidas para terem efeitos sobretudo económicos, na identificação de espaços de território e com a finalidade de adaptação a critérios de condições e estádios de desenvolvimento, que melhor respondessem a exigências relacionadas com o nível de co-financiamento da União Europeia ao desenvolvimento.

A base da reorganização 2008, iniciada com a instalação dos comarcas-piloto em 2009, acolhia uma repartição territorial construída segundo pressupostos que atendiam a razões da economia e desenvolvimento, não

tendo sido pensada também na necessária e adequada conjugação primordial com as exigências de construção da cidadania, que deve constituir um fundamento primacial da escolha das geografias da justiça.

Apesar de tudo, não foram verdadeiramente testadas as virtualidades do modelo de 2008. Os resultados sob o ponto de vista da eficiência e eficácia da concentração de meios e de gestão, a efectiva disponibilização de meios, as implicações orçamentais, o teste da experiência da novidade que foi a presidência das comarcas, inserida na função de administração judiciária, não foram objecto de tratamento sistemático adequado, e o modelo — que verdadeiramente nunca chegou a ser — foi abandonado no decurso da experiência das três comarcas-piloto, sem lições para futuro trabalhadas por modo que mereça ser salientado.

Foi também outra oportunidade perdida, pouco contribuindo para encontrar, através de experiências razoáveis de organização, os territórios de que a justiça carece; podemos hoje intuir que terá sido um erro não levar a experiência a níveis mais consistentes, estando hoje, apesar de tudo, relativamente interiorizada a ideia de alguma adequação e de proporcionalidade na escolha da dimensão da base territorial.

**2.** Num ambiente de desassossego, e (aparentemente) sob a base injuntiva do programa do «Memorando de Entendimento» — que nas matéria de justiça, na primeira versão, não era mais do que uma amálgama de umas poucas medidas, avulsas, desgarradas, e sem coerência de sistema — mas sem as lições da experiência bastantes para formular um juízo sob a organização judiciária de 2008, foi aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (LOSJ), uma outra estruturação para o sistema judiciário, completada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, que determinou a entrada em vigor da nova organização em 1 de Setembro de 2014.

Na fundamentação do novo modelo de organização do sistema judiciário permaneceram as velhas questões e a renovação de sempre das finalidades do exercício — adequação da estrutura orgânica e funcional, dos instrumentos e dos meios para cumprimento das missões da justiça com eficiência e qualidade.

Na intenção legislativa, a reorganização, «centrada nos cidadãos e nas empresas», pretende como «premissa essencial» dar corpo a estes objectivos, «assente em três pilares fundamentais»: alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passa a coincidir, em regra, com as centralidades sociais; instalação de jurisdições especializadas a nível nacional; previsão de um novo modelo de gestão das comarcas. Na perspectiva assumida pela lei, a matriz territorial das circunscrições judiciais faz coincidir, em regra, «as centralidades sociais com as novas comarcas», por «considerar que as capitais [de distrito] constituem centralidades objecto de uma identificação clara e imediata por parte das populações e também por [...] serem providas de acessibilidades rodoviárias/ferroviárias fáceis, garantidas, bem como por uma oferta adequada de transportes».

A enunciação dos objectivos da reorganização, sendo um programa, não constitui, contudo, verdadeiramente, a definição de uma política de justiça. Cada modo de organização desenvolve e executa um determinado modelo, que apenas pode ser pensado pressupondo a definição de uma política de justiça adaptada aos tempos e às circunstâncias. A definição de uma política de justiça tem de ser objecto de um consenso alargado, e ser o resultado de uma discussão aberta, participada e plural, no exercício de cidadania responsável, por parte dos sectores mais esclarecidos na reflexão política, com a colaboração dos agentes das instituições e organizações judiciais e a participação dos meios académicos e dos laboratórios de ideias do âmbito universitário.

A reflexão deverá ser sobre a justiça que temos e a adequação da justiça que temos, e a justiça que queremos e devemos ter, ou que temos possibilidade de ter, seja nas instituições, nos meios processuais, na conjugação das finalidades com as exigências dos cidadãos, da sociedade e das empresas.

A reorganização foi construída sem esta reflexão, acomodando-se a um outro modo de readaptar a justiça que existia como um dado adquirido, ao mesmo tempo que, em opções avulsas, que vão manifestando rupturas mais ou menos silenciosas, emergem outros modos ou formas de justiça, no exercício de poderes materialmente jurisdicionais de arbitramento de direitos, em sectores fundamentais da administração e da economia, revelando diversos conceitos, formas e esferas de justiça que vão ficando no âmbito de competências de autoridades administrativas independentes.

As autoridades independentes e de regulação ganharam competências materialmente jurisdicionais, confundidas nas actividades da administração, e a dinâmica intensa das formas de justiça privada, deixam, nesta medida, um campo, dir-se-ia minorizado, na relevância material das funções da justiça pública, que previamente a uma revisão extensa da organização deveria ter sido objecto de discussão aberta sobre a nova realidade da justiça e dos tribunais.

**3.** A reorganização judicial aprovada pela LOSJ tem como base orgânica o tribunal de comarca, com dimensão territorial coincidente, como regra, com a divisão por distrito. A justificação da opção pela divisão territorial do distrito para as novas comarcas, apesar da motivação da lei, suscita dificuldades na compreensão da razão que a determinou.

A escolha da maior dimensão territorial de cada tribunal teve a finalidade de criar unidades com maior escala, para permitir um outro sentido de administração, com concentração de meios humanos e materiais, que pudessem ser conjugados melhor com critérios e práticas de gestão.

No entanto, a unidade escolhida para criação de escala e a correspondente concentração, aconselhariam o desenho de territórios que apresentassem homogeneidade nos equilíbrios demográficos sociais e económicos. A divisão distrital perdeu muito do sentido e unidade com a evolução social

e económica, e acentuaram-se as assimetrias entre o litoral e o interior, limitando a relevância do distrito como unidade autónoma para além da divisão administrativa histórica, e o desequilíbrio no interior de alguns distritos cria disfunções na unidade da comarca.

O modelo tem esta dificuldade genética, não tanto de concepção na criação de escala, mas na escolha dos limites e da natureza das unidades territoriais: o distrito, não constitui mais uma unidade territorial adaptada ao tempo actual, perdeu muito do sentido tradicional na função administrativa, podendo considerar-se fora do tempo.

Em consequência da escolha da unidade territorial ficaram disparidades acentuadas na dimensão e nos equilíbrios internos das comarcas, que se acolhem mal a um mesmo modelo de administração e gestão.

As ideias-força da nova concepção de organização da justiça que têm sido insistentemente afirmadas como prioridades, são a eficiência, a eficácia e a qualidade da justiça que devem ser proporcionadas pelos ganhos decorrentes de novos critérios de administração e gestão. A aparente simplicidade do enunciado, apresentado como uma consequência natural e imediata do desenho do modelo, abstrai dos condicionamentos impostos pela natureza da actividade judicial, em que a eficiência, como valor isolado, nunca poderá ocupar um lugar central.

A boa administração da justiça é um valor constitucional, mas a eficiência presente no enunciado das finalidades do novo modelo suscita várias interrogações e dificuldades, condicionadas também pela ambiguidade das noções e dos conceitos. No modo em que as finalidades, por vezes implicitamente, são enunciadas, reduzindo a eficiência sobretudo aos tempos de resolução e à produtividade, os conceitos pressupostos no discurso são conceitos importados, referidos no campo matricial à comparação entre previsões, objectivos e resultados em função sobretudo, quando não exclusivamente, em unicidade de discurso, à produtividade em sinonímia de «celeridade».

A eficiência redefiniria os actos da justiça, compreendidos numa lógica de «produto» na imensa empresa de serviços a que se pretende assimilar o Estado, medida e deduzida de marcadores universais, querendo instituir, do mesmo passo, um novo controlo dos juízes — e um controlo tanto mais insidioso quanto se não apresenta como tal: um controlo dissimulado; o artigo 90.º da LOSJ contém, a este respeito, disposições reveladoras.

Mas os «conceitos nómadas», como a eficiência e eficácia, considerados numa lógica empresarial de onde são importados, não são prestáveis para a definição dos princípios e das práticas na administração da justiça. A eficiência e a eficácia, as cadências dos fluxos processuais e a produtividade no domínio da actividade judiciária, não podem deixar de constituir noções autónomas; não são categorias impostas por razões da economia, nem podem ser avaliadas por critérios quantitativos de produtividade industrial medidos por instrumentos de análise económica, mas devem ser consideradas apenas como meios para realizar as missões da justiça.

A interpretação do modelo da LOSJ e os termos da sua execução passam necessariamente pela superação da ambiguidade dos referidos «conceitos nómadas», e pela afirmação e interiorização de uma cultura de missão, com definição autónoma de uma estratégia do sistema judicial. Numa grelha de interpretação com que devemos ler a lei e o modelo que instituiu, a execução deve ser orientada pela superação da ambiguidade genética, afastando a sedução de ideologias ou modos de exercício teóricos que tentam aplicar à justiça perspectivas gestionárias próprias dos sectores privados da economia.

A vontade e a finalidade de colocar a pressão no ritmo (a «celeridade», expressão que deveria ser excluída da terminologia da justiça, porque é enganadora e contrária ao próprio conceito de justiça: a expressão certa, das Convenções internacionais, é a de «prazo razoável») pode ter como efeito o esbatimento ou a descaracterização da singularidade do tratamento processual e do debate judiciário, e a procura da eficiência na «celeridade» e na produção pode afectar a qualidade da justiça que é devida aos cidadãos. A qualidade é do domínio da substância; não é uma noção parcelar e redutora, mas o resultado de uma agregação complexa de factores, avaliados por um feixe de elementos que integram o quadro conceptual sedimentado do processo equitativo.

No acompanhamento da execução e desenvolvimento do novo modelo, e na necessária dissecação de conceitos geneticamente ambíguos, como «objectivos estratégicos», «objectivos processuais» ou «indicadores de medida», as noções têm de ser redefinidas, evitando concessões a ideologias subliminares de «parametrização» exclusivamente produtivista, poupando a justiça ao risco da transposição dos modelos de gestão empresarial: a atenção a experiências compradas pode aqui revelar muita utilidade.

O modelo produtivista é contrário à ideia de justiça e trabalha no vazio dos valores, pretendendo produzir decisões cada vez mais rapidamente, sem cuidar adequadamente a que respondem nem a quem são destinadas, e que podem aparecer descaracterizadas e desvinculadas do indivíduo: o modelo tem mais atenção aos resultados do que aos procedimentos. Há que ter presente que existem sempre questões éticas na esfera — autónoma — do modo de julgar e de «produzir» decisões, que são imperativos da natureza da função, pouco considerados ou mesmo desconsiderados nas culturas e métodos gestionários da acção empresarial.

Não pode ser esquecido que a justiça introduz distância e tempo, unidade de tempo, de lugar e de acção, e impõe a temporalidade necessária para a reflexão e para a ponderação em sociedades tomadas pela tirania da urgência e pelo turbilhão de emoções. A justiça tem os seus próprios ritmos, regras e exigências; não pode ser colonizada pelos valores sectoriais, técnicas, imposições, finalidades e inspirações dos modelos manageriais das empresas. Na experiência quotidiana para concretizar os princípios e as finalidades LOSJ, têm de ser ponderados e estudados os fenómenos contemporâneos da tentativa ou da deriva de industrialização da justiça, por muito sedutora pareça ser, e definir e por em execução, numa leitura equilibrada da LOSJ, modelos

que sejam próprios da justiça, desconstruindo algumas ideias feitas, apressadamente transformadas em novos mitos com vocação salvífica.

O discurso sobre a reforma da justiça tem sido muito feito na base da discussão das formas, da suficiência dos recursos humanos e do apetrechamento material. A execução do modelo da LOSJ, adequadamente interpretado, deve ser acompanhada por uma mudança qualitativa e de atitudes, e construído com a experiência, a participação, respeitando as especificidades de cada tribunal, com a prudência de saber que a gestão dos tribunais deve ser construída a partir dos seus limites — a parametrização produtivista e o respeito pela independência e autonomia dos juízes e dos tribunais.

**4.** A concretização dos procedimentos para a instalação da estrutura das comarcas definida na LOSJ foi iniciado pelo CSM, com a designação e o início de funções dos presidentes das novas comarcas.

O trabalho dos presidentes das comarcas, que agiram sobre um campo ocupado, foi decisivo na preparação das condições materiais minimamente adequadas à instalação efectiva, em 1 de Setembro de 2014, das comarcas com a nova dimensão. Neste exercício, sentiram-se as dificuldades do tempo escasso e da urgência na concretização dentro de um calendário que deveria ter sido outro, em razão dos atrasos na legislação necessária à regulamentação da LOSJ, apenas publicada em 27 de Março de 2014. Os meses de Maio a Agosto ficaram o tempo disponível, e as dificuldades apenas puderam ser superadas com a determinação, a total disponibilidade, o entusiasmo e a inigualável dedicação ao serviço dos presidentes das comarcas, com a colaboração dedicada e relevantíssima dos oficiais de justiça.

Nesta fase, e durante todo o ano judicial de 2014/2015, o CSM esteve em permanente acompanhamento, participando tanto na colaboração na resolução pontual de inúmeras dificuldades práticas, como na orientação sobre procedimentos e no exercício da actividade de regulamentação necessária à instalação e funcionamento das novas comarcas, nomeadamente a clarificação e integração das regras fixadas na lei para a transição de processos.

Neste período, a intervenção do CSM, especialmente do Vice-Presidente e dos Vogais magistrados, e dos presidentes das comarcas foi essencial, devendo-se em grande parte à sua acção intensa e permanente a efectiva execução na data fixada pela lei.

Deve igualmente ser salientado o trabalho notável na preparação e aprovação do maior “movimento” de juízes da história judicial portuguesa, abrangendo cerca de 1500 magistrados, que decorreu sem falhas.

Por fim, o início da actividade das comarcas na nova formulação foi perturbado pelas conhecidas dificuldades da plataforma informática CITIUS, cuja amplitude e duração criou dificuldades acrescidas, com efeitos multiplicadores que se projectaram muito para além do tempo de paragem: a estabilização da plataforma e a verificação da regularidade da transição de processos na primeira fase de execução, que se prolongou no tempo, provocou maiores dificuldades nas secções com mais elevada carga processual, aumen-

tadas ainda pelas novas regras de competência — é o caso das secções de execução e de comércio.

As dificuldades geradas pelo incidente tecnológico deixaram o sistema sem informação fiável de dados estatísticos, com a conseqüente impossibilidade de fazer previsões consistentes, necessárias para a definição de métodos e instrumentos adequados à gestão processual.

Decorridos os primeiros meses de execução, uma delegação do CSM cumpriu um programa de deslocações a todas as comarcas, para contacto com os presidentes e os magistrados de cada comarca, e por vezes com advogados e autarcas, para apreender e sentir o estado da execução, ouvir as opiniões dos juizes quanto às suas experiências sobre o funcionamento e as possibilidades do novo modelo: vantagens, dificuldades, questões problemáticas, permitindo recolher informação directa e viva, útil para uma primeira aproximação às diferentes situações, e para formular primeiras conclusões, sentir os aspectos positivos e identificar pontos críticos que exijam reflexão, justificando, no momento apropriado, propostas para eventuais ajustamentos.

**5.** Numa revisão crítica do primeiro ano de vigência da LOSJ, não é possível, compreensivelmente, formular qualquer juízo consistente sobre as valias que a nova organização possa trazer à qualidade da justiça; a reorganização precisa da prova da execução e do tempo. Mas é possível recolher algumas conclusões muito preliminares, e identificar alguns espaços que merecem atenção no desenvolvimento e continuação da execução.

A primeira das matérias que condicionou, e continua a condicionar, a execução do novo modelo, transversal a todas as comarcas, é a rarefação no preenchimento dos quadros de oficiais de justiça, com faltas que, em alguns casos, ultrapassavam os 50%. O trabalho nas diversas unidades de processos ficou muito afectado, tornando urgente a recomposição, pelo menos no mínimo razoável, através da seleção e preparação de novos oficiais de justiça. O concurso entretanto realizado e a colocação de cerca de 600 oficiais de justiça, embora insuficiente face à mobilidade resultante de aposentações, pode ser considerado como um começo de resolução do problema.

As informações dos primeiros relatórios das comarcas, bem como a observação e o diálogo directo com os magistrados envolvidos, permitem salientar algumas notas de percurso — umas, identificando situações conjunturais de curto prazo; outras, situações aparentemente conjunturais de médio ou mais longo prazo, e por isso semi-estruturais; ou, por fim, problemas estruturais no desenho de pormenor do modelo; e algumas, já do domínio das culturas, na assimilação e compreensão da nova concepção da estrutura de gestão.

A análise intercalar e ainda muito preliminar permite uma primeira nota, que resulta directamente da lei; em parte, as mudanças são em certa medida de nome e não rigorosamente de conteúdo: no âmbito das competências e mesmo do território das instâncias locais há uma continuidade muito significativa em relação à anterior divisão de território e competências, salvo na



parte, mais ou menos relevante conforme as circunstâncias, da extinção dos anteriores tribunais e da passagem de parte da competência cível e criminal das anteriores comarcas para as instâncias centrais.

As instâncias centrais de trabalho também replicaram, em geral, as anteriores competências materiais e territoriais dos tribunais de trabalho.

Na nova organização as instâncias centrais constituem a base da estrutura nas competências materiais e no território da jurisdição. As instâncias centrais são especializadas, concretizando um dos objectivos centrais enunciados da nova organização, com que se pretende obter melhor eficiência e qualidade.

No entanto, a matriz das instâncias centrais, adequada aos princípios, apresenta algumas dificuldades no acesso à justiça em comarcas de maior extensão territorial; as distâncias, a dificuldade sócio-económica de algumas populações e a carência de transportes acessíveis, torna difícil, em várias situações, a proximidade institucional, limitando as condições de exercício do direito de acesso aos tribunais.

As dificuldades de acesso à justiça são mais sentidas no âmbito da jurisdição de família e menores em comarcas do interior com maior extensão territorial, especialmente nas situações em que esteja em causa o exercício de competências em matéria tutelar educativa e de medidas de protecção, regulação das responsabilidades parentais, fixação de alimentos e confiança judicial, que exigem pela sua própria natureza uma jurisdição de proximidade. A especificidade das matérias relativas à jurisdição de menores tem mais que ver com as circunstâncias da intervenção do que com a especialização, em que a concentração de processos dificulta o contacto directo, retira tempo e disponibilidade para ouvir os interessados em situações de fragilidade e de forte carga humana e emocional, e corre o risco de introduzir rotinas de gestão de quantidade que se conjugam mal com a delicadeza das matérias envolvidas. A lei identificou o problema e teve presente a solução razoável, mas apenas o resolveu em parte, deixando algumas disfunções práticas; a solução está na exposição de motivos do Decreto-Lei n.º 49/2014: a oferta de especialização em matéria de família e menores para cada comarca tem de ser adequada ao volume processual, mas a delimitação da competência territorial deve ter em atenção a dimensão geográfica, a necessidade de frequentes deslocações e a inadequada oferta de transportes públicos, restringindo-se apenas a alguns municípios da comarca, remetendo nos restantes a competência para as instâncias locais.

O fundamento e os critérios da lei, que remetem para a consideração da dimensão e características das comarcas, foram aplicados em alguns casos, mas o teste da prática revela que também se justificará a solução para outras comarcas com características semelhantes, e que na finalidade da concretização da relação de proximidade aconselham idêntico tratamento.

A consciência do problema tem determinado o uso de instrumentos de gestão para minorar as dificuldades, que passam pela deslocação dos juízes quando necessária, ou pela reafectação de processos a instâncias de maior

proximidade. Mas sempre que as medidas de gestão não resolverem problemas pontuais, mas as dificuldades resultarem do desenho das territorialidade da competência, a solução deverá passar por um ajustamento nas competências, com repartição pelas instâncias locais, que têm a maior vantagem da proximidade e de efectivo exercício do direito ao acesso em situações, por regra, de profundo sobressalto pessoal.

Dificuldades de outra natureza estão a ser sentidas em consequência da concepção das instâncias centrais de execução, que receberam todos os processos de execução pendentes nos anteriores tribunais cíveis da área territorial respectiva, ficando logo no início da actividade com graves problemas de *backlog*, que dificilmente podem ser ultrapassados. A definição das competências das instâncias centrais de execução, aliviando as instâncias cíveis, produziu o efeito previsível, de transformar as novas instâncias centrais de execução numa espécie de *bad bank* para *backlogs* tóxicos.

Esta opção tornou, nesta primeira fase, a maioria das instâncias especializadas de execução ingeríveis pela enormidade dos números e, consequentemente, das pendências. Não parece que possa ser previsível, e menos quando, o caminho da estabilidade. A história da acção executiva é uma má história, que resulta de uma conjugação entre um desenho insuficientemente pensado há uma dúzia de anos, uma complexidade processual dispensável que se mantém apesar de várias intervenções, e o adensamento da carga processual nos anos mais recentes por efeito da colonização massificada do sistema por grandes utilizadores e pelas consequências da crise da economia dos últimos anos.

A autonomização das instâncias centrais de execução não contribuirá, só por si, previsivelmente nos tempos mais próximos, para a regularização dos problemas da acção executiva, pela impossibilidade, que devemos reconhecer, de gestão de um volume processual que tem significado nos últimos anos cerca de 70% do contencioso de todo o sistema judicial.

Por outro lado, não estão disponíveis instrumentos de avaliação da eficácia da acção executiva; não pode ser considerada apenas a relação entre processos registados e processos findos, que tem a ver com a eficiência, mas as questões de eficácia devem merecer particular atenção. Não dispomos de instrumentos de avaliação que permitam verificações fiáveis; existem, no entanto, alguns dados empíricos retirados da amostragem de experiências, que são preocupantes quanto à relação de racionalidade e proporcionalidade na eficácia dos recursos despendidos num contencioso quantitativamente tão disfuncional. Em secções de instâncias centrais de dimensão significativa, a taxa de eficácia (exequibilidade efectiva) andarà pelos 2% (exceptuando as execuções hipotecárias, que, por sua vez, suscitam questões problemáticas no domínio social, com efeitos também no equilíbrio do mercado da habitação). Esta matéria não tem que ver com a reorganização, mas pode agora ser melhor estudada à escala de algumas secções de instâncias centrais, e necessita de estudo adequado que permita revelar as condições e as razões dos baixos níveis de eficácia.

As instâncias centrais de comércio também estão confrontadas, e previsivelmente no prazo longo, com condições de disfuncionalidade num registo que tem algumas semelhanças com a situação das instâncias de execução. A competência para preparar e julgar processos de insolvência e processos especiais de revitalização de empresas, determinou que os processos pendentes em todos os tribunais da área das novas comarcas tivessem transitado imediatamente para as correspondentes secções de comércio das instâncias centrais. Esta transição causou perturbações na gestão processual, não apenas pela quantidade dos processos transitados, mas também pelo desequilíbrio nas espécies, atingindo os processos de insolvência e revitalização (sobretudo insolvências), em estimativa, cerca de 95% das pendências, mas também porque a natureza urgente destes processos não deixa tempo nem espaço para intervenção adequada nas restantes matérias da competência das secções de comércio.

Em outra área da competência material, o teste da prática parece impor alguma reponderação da fixação da competência das secções de instrução criminal, sob o ponto de vista da razoabilidade da distribuição da competência para a prática dos diversos actos de instrução criminal, na parte em que a lei determina que as funções jurisdicionais relativas ao inquérito são exercidas pelas secções de competências genérica das instâncias locais (artigo 130.º, n.º 1, alínea c), da LOSJ), fora da área territorial dos municípios onde estela instalada a secção de instrução criminal. A razão da lei é essencialmente prática, em virtude das distâncias e da necessidade de deslocação do juiz de instrução criminal, ou se for o caso, do processo para a prática dos actos jurisdicionais no inquérito; no entanto, o exercício desta competência pelo juiz das secções de instância local constitui, por regra, caso de impedimento *ex lege* (artigo 40.º do CPP), com a consequente dificuldade na reordenação da fase de julgamento pela necessidade de fazer intervir outros juízes.

Estas dificuldades têm de ser analisadas e acompanhadas para verificar a extensão da complexidade na gestão da intervenção dos juízes, e decidir as medidas de gestão que forem melhor adequadas a cada circunstância, se for o caso, ou para promover as alterações necessárias na organização e na repartição de competências.

A criação de tribunais de competência territorial alargada ao território nacional resultou de opções estritamente políticas, invocando-se justificações relacionadas com a natureza e especificidade das matérias, ou com a concentração de facto do contencioso em determinadas áreas territoriais de origem, que tornaria relativamente residual a intervenção de jurisdições de competência territorial regra.

Há, no entanto, em determinadas matérias, riscos relevantes na solução, que derivam não apenas da excessiva concentração de contencioso com a inerente dificuldade de organização, mas sobretudo no plano dos princípios e da substância, com o estreitamento das possibilidades de debate que permita a construção de jurisprudência sedimentada e segura.

As dificuldades são particularmente sentidas em matéria de concorrência e regulação; a existência de outros tribunais com competência territorial repartida evitaria a unicidade, sendo mais conveniente tanto pelos princípios como para a construção jurisprudencial.

Mas, pelo menos, dada a amplitude de matérias que integram a competência, a estrutura do tribunal da concorrência e regulação terá de ser diferenciada, com características próprias e meios humanos e instrumentais que permitam responder equilibradamente ao exercício das suas competências, nomeadamente a instituição de assessorias para apoio técnico à decisão, nos quadros do tribunal ou independentes, que permita prevenir o risco decorrente de um contraditório técnico enfraquecido em matérias de elevada complexidade sectorial; a doutrina fala no risco de captura das instâncias únicas pela cultura unilateral da invocada superioridade técnica (iniciática) dos sectores cujas decisões são objecto de impugnação.

**6.** Na intenção política que foi afirmada como fundamento, a LOSJ pretendeu criar condições para uma boa organização da justiça, que permita eficiência, no pressuposto de que uma boa organização, para além da eficiência, garantirá também a independência do juiz.

As estruturas de gestão que a lei instituiu nas novas comarcas, com outra escala no território, nas competências, e consequentemente na dimensão das unidades de apoio, têm a plasticidade que permite adaptação às circunstâncias, muito embora possa ser previsível que as assimetrias entre circunscrições venham a tornar necessários alguns ajustamentos na organização humana e material de apoio à gestão nas comarcas de maior dimensão.

Mas uma questão crucial que importa resolver no acompanhamento da execução da LOSJ, pode ser mais de cultura do que de critérios, formas ou métodos de gestão. A ambiguidade da lei, agravada por várias declarações públicas e leituras mediáticas na interpretação das intenções, propicia dificuldades de compreensão, especialmente em tempos de mudança que, a par de tudo, pressupõem a adaptação cultural dos modos de pensamento e de interiorização de conceitos estruturais da actividade judicial; estas dificuldades são, no entanto, relativamente comuns quando testamos experiências comparadas.

A cultura judicial foi sempre muito marcada por uma concepção individualista da organização do trabalho, que se considerava como pressuposto, e sobretudo atributo, da independência. Nas culturas funcionais da tradição judicial, assume-se, subconsciente, uma tendência para pensar a relação e ligação pessoal e imediata — numa espécie de propriedade — ao lugar ocupado pelo juiz; esta tendência cultural, que não é apenas nossa, mas verificada também em jurisdições de outros países, tem sido amplificada pelas mudanças processuais e das competências, com a intervenção mais acentuada do juiz único, em detrimento da colegialidade.

A individualidade (o «individualismo») da função — o «esplêndido isolamento», numa expressão por vezes usada que vem carregada de ironia —

transporta em si a limitação causada pela perda da visão de conjunto, e pelo enfraquecimento das referências e com disfunções no prestígio e na credibilidade da instituição, em consequência do risco de incoerência que pode derivar do desconhecimento recíproco das decisões de outros juízes da mesma jurisdição, e da criação de rotinas profissionais individuais, que provocam perturbação na organização, tudo motivado numa concepção isolacionista — e inteiramente ilusória — da independência.

A independência é um estado de espírito e uma atitude intelectual do íntimo da consciência, e não se ganha nem se defende nas atitudes de solipsismo; a independência é, antes de mais, o conhecimento construído pelo cumprimento do dever de actualização do saber, intuição e cultura; cultura, que não será adição livresca de saberes parcelares, mas a capacidade para compreender e interpretar os contextos e as dinâmicas humanas, sociais, políticas e económicas em que as funções são exercidas, ter a lucidez sobre as próprias dependências de cada um em relação a si mesmo; e em relação às convicções pessoais que, tornando-se pré-juízos não permitem julgar, e em relação ao próprio saber cujas insuficiências podem limitar a compreensão; a nova organização necessita da interiorização de uma atitude cultural que liberte os juízes dos espaços fechados do isolamento, integrando-se, abertamente, numa organização mais ampla, que respeite absolutamente a autonomia do exercício da jurisdição, mas que, no que é instrumental e não jurisdicional, seja participada por todos.

O juiz fica mais liberto para julgar com independência se não tiver de se preocupar com matérias de gestão e de disponibilização dos meios de que necessita, nem com as condições materiais e logísticas para a realização de actos judiciais, que devem ser programados de acordo com critérios de eficiência, e em cuja programação deve co-participar com os seus pares.

Os adquiridos culturais quanto aos modos de exercício da função vão sendo adaptados com as experiências, integração e participação, e com a descoberta de que as condições de independência para exercer a jurisdição ficam reforçadas com a libertação do juiz da responsabilidade de organização dos serviços e de gestão dos meios. Temos a prova na verificação empírica de que os juízes que trabalharam com a experiência da «comarcas-piloto» apreendem agora o novo modelo com uma abordagem diferente, mais integrada e colectivamente mais comprometida.

**7.** A organização, a gestão e o funcionamento das comarcas são coordenados pelo Conselho de Gestão, mas, pela relevância das competências que a lei lhe atribui, as funções centram-se no presidente da comarca. As competências do presidente são de diversa natureza — de representação e direcção, de gestão processual, administrativas e funcionais; o presidente tem a responsabilidade principal pela gestão e administração, em interacção com o CSM e os juízes da comarca. Algumas competências de direcção da comarca, mas sobretudo de gestão processual, não devem ser exercidas sem a participação dos juízes do tribunal, para tornar a decisão mais adequada.

Adoptar medidas de desburocratização, e utilização de tecnologias de informação, definir e por em prática métodos de trabalho e fixar objectivos mensuráveis para cada unidade orgânica, ou promover a aplicação de medidas de simplificação de procedimentos que permitam melhor fluidez processual, são competências que se concretizam através de acções e decisões, cuja adesão melhora a eficiência e a eficácia quando existirem contributos de todos, colhidos de prévio debate e ponderação em conjunto, tendo em consideração a natureza e a especificidade das secções, e a avaliação destes factores pelos respectivos juizes. Os métodos utilizados, e os procedimentos informais de preparação das decisões do presidente da comarca sobre questões gerais relativas à organização e métodos de trabalho e em matéria de práticas processuais genéricas, contribuirão certamente para a passagem da cultura de trabalho individualizado e isolado, e para a compreensão da integração em organização, colhendo efeitos benéficos da nova escala da acção.

As transições, por regra, implicam sempre um tempo acentuado de ajustamento, adaptação, alteração de hábitos consolidados, e verificação da utilidade dos métodos instituídos e tratados em organização. As mudanças metodológicas devem ser acompanhadas pelo amadurecimento e interiorização do benefício dos resultados, prevenindo as dificuldades sentidas na experiência de outros sistemas judiciais, de oposição, hostilidade, demissão, evitamento ou mesmo conflito e manifestação de suspeita sistemática. Por isso, a capacidade para compreender, a adaptação de atitudes, a sabedoria e a prudência na procura de soluções partilhadas, e especialmente a correcta compreensão do conceito e do valor da independência por todos os juizes, são essenciais para o exercício das referidas competências do presidente da comarca.

As competências de gestão, que consistem na reafectação de juizes a secção diversa da mesma comarca, ou na afectação de processos, bem como o exercício de funções em acumulação, apesar de serem apenas competências de proposta, sendo a decisão do CSM, devem ser também exercidas nos mesmos termos, co-participadas pelos juizes envolvidos, ponderando o conjunto de valorações e a interpretação e análise de cada um. Estes instrumentos de gestão são particularmente complexos no caso em que não exista acordo dos juizes; para alcançar o acordo será necessária a actuação coordenada e atenta, na procura de proximidade interpretativa e valorativa dos fundamentos que sejam invocados da necessidade das medidas. O Regulamento aprovado pelo CSM, que define as condições de exercício da competência, constitui um auxílio muito relevante, mas não dispensa a participação na identificação dos fundamentos. A medida de reafectação de juizes ou de afectação de processos constitui um instrumento de gestão muito relevante no interior da comarca, permitindo a racionalização de meios em função da evolução e da natureza das necessidades. Mas, pela sua própria configuração, é uma medida susceptível de gerar oposição ou mesmo hostilidade, sendo aquele que exige o maior comprometimento e as mudanças de atitude em relação ao modelo de trabalho individualista.

A natureza das medidas e as circunstâncias do seu exercício aconselham o maior cuidado e ponderação na integração dos pressupostos. A boa avaliação dos fundamentos, a proporcionalidade estimada pela comparação de situações, que evite perturbar a igualdade e os equilíbrios internos do esforço dos diversos juízes, são certamente condições essenciais para estimular o apelo do espírito de missão e de serviço, que supõe que o trabalho em organização possa ser equilibrado e equitativamente repartido entre todos nos casos pontuais de dificuldades. Estas medidas de gestão devem ter, por isso, um sentido e finalidade essencialmente de natureza conjuntural e transitória.

8. No regime da LOSJ, as relações entre o CSM e os presidentes das comarcas estão delimitadas pela definição da lei e pela natureza das atribuições e competências. Mas, para além do exercício formal, ou da forma do exercício, a relação deve ser, sobretudo, de cooperação reforçada, que se materializará tanto ou mais por meios informais do que através dos procedimentos.

A natureza das competências do CSM e dos presidentes das comarcas, e os procedimentos para o seu exercício, permitem qualificar a natureza administrativa das relações entre os órgãos, plurifacetada no plano das classificações categoriais sobre a forma de exercício de poderes jurídico-administrativos. Dependendo do modo de definição das competências e da forma como a lei prevê o seu exercício, nas relações entre o CSM e os presidentes de comarcas estão previstos poderes de superintendência (emanar simples directivas e recomendações, fixando objectivos, mas com liberdade de meios); poderes de orientação, recomendação e conselho; poderes de aprovação (concordância com um acto já praticado pelo presidente da comarca, conferindo-lhe eficácia — eficácia condicionada), que constitui também um modo de expressão dos poderes de superintendência; poderes para delegação de competências; e competências de reapreciação em recurso de actos administrativos praticados pelo presidente da comarca (recurso administrativo especial, previsto também no âmbito dos poderes de superintendência).

A variedade das situações pode suscitar, num ou noutro caso, dificuldades de qualificação, que dependerá especificamente do modo de previsão da competências e da definição das formas de exercício: exercício prévio ao acto a praticar; aprovação de acto já praticado, como condição de eficácia; competências de reapreciação da legalidade e do mérito; competências de iniciativa própria do presidente para apresentação de propostas.

No âmbito das relações administrativas intersubjectivas entre o CSM e os presidentes das comarcas, importa acentuar a necessidade de identificar com precisão a fronteira entre os actos do presidente da comarca que sejam actos puros de gestão, ou de fixação e critérios gerais de acção auto-vinculativos, e os que, praticados no exercício do poderes jurídico-administrativos visando produzir efeitos externos numa situação individual e concreta, constituam actos administrativos. A praxe administrativa do CSM na integração dos conceitos, ou, se for o caso, a jurisprudência contenciosa, que se forem

formando, contribuirão para apurar a concretização das categorias conceptuais, num terreno em que co-existem problemas de novidade e experimentação.

Mas, como se salientou, mais do que no enquadramento formal do exercício de competências, a interacção entre o CSM e os presidentes das comarcas tem de ser construída através da discussão informal na procura de métodos adequados de trabalho com incidência geral, e na partilha de experiências por meio de contacto directo, tanto no plano individual, como em reuniões de trabalho com a periodicidade que as circunstâncias aconselhem. A experiência deste primeiro ano tem revelado a utilidade dos meios informais, e a realização de reuniões gerais para informação e debate sobre problemas comuns continuará, certamente, a ser de muita utilidade na colaboração e coordenação entre o CSM e os presidentes das comarcas.

**9.** A abordagem, em síntese de sumário, do primeiro ano de vigência e execução da LOSJ revela aspectos sensíveis, que a experiência e o afinamento interpretativo que proporciona permitirão colocar no seu verdadeiro lugar de discussão. Algumas dificuldades podem ser sentidas, como se salientou, na reconfiguração dos modos de ser culturais do exercício e da natureza das funções, condicionados, ou compreensivelmente induzidos, por pré-compreensões sedimentadas nos modelos de organização judiciária anteriores, constituídos por unidades de funcionamento individualizado, e sem verdadeira autonomia entre a gestão e a jurisdição.

A LOSJ, redimensionando a escala da unidade base, veio agregar num conjunto, com outro nível de organização, meios humanos e materiais, que nessa medida perderam individualidade, com consequências na reinterpretação das posições relativas de cada agente integrado num conjunto.

A recomposição vem acompanhada por preocupações legítimas, motivadas pela passagem para outra escala de dimensão e de organização das novas comarcas. Entre estas podem referir-se as dúvidas e a inquietude que a (aparente) novidade do LOSJ — a fixação de objectivos estratégicos e processuais — tem suscitado nos juizes, adensadas também por percepções condicionadas por desvios acentuados do discurso político sobre a matéria.

Há, a este respeito, que salientar bem um ponto: a definição de objectivos estratégicos e processuais é inerente a qualquer organização, e também, por isso, da administração, tanto geral como especificamente da administração da justiça. Os objectivos respeitam à definição dos meios e dos procedimentos adequados à obtenção de níveis positivos no desempenho e nos resultados, medidos através de diversos indicadores adaptados à administração da justiça; mas não poderão, contrariamente a algum pensamento, ser medidos apenas por uma dimensão estritamente processual — pendências, tempos de duração — através de leituras estatísticas.

Por outro lado — e esta precisão é essencial — não pode haver confusão, identificação ou relação directa entre objectivos e a avaliação de desempenho individual. A definição de objectivos e a verificação dos níveis de cumprimento tem como finalidade sentir os níveis de eficiência da organização,



e não a avaliação individual dos juízes. Neste aspecto, esta perspectiva que é típica das organizações, não avalia desempenhos individuais, que, enquanto tal, devem estar apenas sujeitos a avaliação precisamente nos mesmos termos em que tem tido lugar e sempre ocorreu; a fixação de objectivos não tem como finalidade avaliações individuais de cada juiz, e os juízes sempre trabalharam com os seus objectivos processuais próprios.

Esclarecido este equívoco de uma certa afasia de algum discurso, demasiado estreitado pela corrosão semântica da expressão, a definição de «objectivos processuais», como decorre da lei, só se compreende como exercício partilhado, em estreita cooperação, de todos os intervenientes — juízes; M.º P.º; oficiais de justiça — que têm o melhor conhecimento da realidade de cada comarca. A definição de objectivos tem por finalidade melhorar a administração da justiça prestada aos cidadãos, e não a quantificação, que seria sempre aleatória, do número de actos praticados por cada um dos intervenientes. A definição de objectivos é, assim, um exercício comum de análise de meios e de previsão de possibilidades, baseada no conhecimento da realidade de cada unidade, nas dificuldades decorrentes da natureza do contencioso, das características sociológicas das populações e do território abrangido pelas jurisdições. Os objectivos também não podem constituir metas directamente mensuráveis, a não ser através dos critérios gerais de avaliação, específicos das grelhas de análise e dos indicadores de desempenho da actividade judiciária: taxas de congestão; taxas de resolução; tempo de resolução; estudos de satisfação dos cidadãos — que dependem da disponibilidade de dados estatísticos devidamente tratados, e de estudos de opinião adequados e fiáveis.

Na essência, os objectivos constituem compromissos para a administração de uma justiça de qualidade. Mas a qualidade é da natureza da substância, e só pode ser o resultado de uma complexa agregação de factores: as escolhas que possam tornar efectivos os objectivos estratégicos definidos. Para tanto, podemos dizer que dispomos de um quadro conceitual sedimentado para definir e avaliar a qualidade da justiça: o processo equitativo constitui, na substância e na forma, o modelo de referência da construção da qualidade. É a síntese num conceito dos elementos que podem construir a qualidade: direito de acesso ao tribunal; tribunal independente e imparcial; discussão da causa no respeito pelos princípios fundamentais da igualdade de armas e do contraditório; decisão em prazo razoável (e não celeridade); disponibilidade de todas as garantias de defesa; tempo necessário ao exercício dos direitos em condições de igualdade.

Em consequência, estando os tribunais exclusivamente ao serviço da justiça e dos cidadãos, a organização tem de ser estruturada por modo a garantir a qualidade, avaliada através de factores que possam ser facilmente identificáveis e compreendidos:

- o acesso à justiça (direito ao juiz); as condições de acesso à justiça e a atitude dos agentes na relação com os cidadãos que recorrem

ao tribunal; a imparcialidade e a construção das percepções sobre a imparcialidade; a duração do processo, a previsibilidade e a optimização do tempo judiciário, que constituem índices comuns de verificação do rigor e da qualidade da organização; a estabilidade e a previsibilidade das decisões, que são fonte de segurança jurídica para os interessados; a qualidade da relação entre o juiz e as partes; a inteligibilidade das decisões proferidas, e a possibilidade de obter a execução, coactiva se for o caso; e a aceitação social da justiça prestada, que resulta da legitimidade e da confiança que inspira nos cidadãos.

A qualidade da justiça deve ser, assim, avaliada num espectro amplo, integrando a montante o acesso à justiça, e a jusante a execução das decisões.

**10.** Em texto resumido, deixo a minha interpretação e um sentimento após o primeiro ano de execução da organização judiciária do LOSJ. Interpretação e sentimento que recolhi e interiorizei no contacto com as dificuldades, e na intuição sobre as culturas que convivem no seio da instituição, mas reconfortado com o entusiasmo na missão de serviço dos juizes com quem tive o privilégio de dialogar, e sobretudo ouvir, nos encontros em todas as comarcas.

Neste exercício sumário, deixo a mensagem que me conduziu neste tempo e no acompanhamento dos tribunais no primeiro ano de reorganização.

O País não pode «jogar» o «jogo» das reformas da justiça. Por isso, e independentemente do julgamento político sobre os méritos do novo modelo — que não é nem pode ser o nosso espaço de discussão — devemos estar conscientes que o estado da execução não permitirá reformulações que não sejam os ajustamentos que as circunstâncias, ditadas pela experiência, aconselharem ou impuserem.

Este é o nosso domínio de intervenção, compreendendo as dinâmicas com espírito de missão, e com independência e disponibilidade ao serviço dos cidadãos, defendendo as condições da missão de julgar, assumindo as nossas responsabilidades no cumprimento do dever, para podermos isolar deficiências estruturais que não sejam nossas.