

# UM PERCURSO COM OBJETIVO OS OBJETIVOS PROCESSUAIS EM ANO DE TRANSIÇÃO

ANA DE AZEREDO COELHO  
MARIA INÊS MOURA

**Sumário:** O percurso para a fixação de objetivos processuais nos tribunais judiciais de primeira instância no ano 1 da Reorganização Judiciária de 2014 é o objeto da descrição a que o presente texto se dedica, enunciando o que foram as linhas de força delineadas pelo Conselho Superior da Magistratura, a preparação da elaboração das propostas dos tribunais, indicando alguns dos temas transversais das propostas e sumariando os desafios próximos colocados pela Lei de Organização do Sistema de Justiça.

**Descritores:** Reorganização judiciária, gestão por objetivos, fixação de objetivos processuais

## I. INTRODUÇÃO

O presente texto aborda o percurso para a fixação de objetivos processuais pelos tribunais de primeira instância em 2014/2015, na perspetiva do concreto esforço que os juízes portugueses e o Conselho Superior da Magistratura enquanto órgão de governo da judicatura desenvolveram neste sentido <sup>1</sup>.

A perspetiva teórica sobre a adequação da aplicação aos tribunais do modelo de gestão estratégica por objetivos ou sobre as diversas formas de efetuar essa aplicação com respeito pelos campos que se entrecruzam — organização, gestão e jurisdição — apenas nele surge enquanto pano de fundo das opções e dificuldades.

Tal não significa que se ignore a questão ou que se entenda que constitui problema menor <sup>2</sup>. A opção também não constitui refúgio na assepsia da prática acrítica, mas impõe-se por se considerar útil a modesta atividade da descrição das bases factuais deste percurso que poderá servir às reflexões que o tempo permitirá.

---

<sup>1</sup> Sem olvidar as críticas que muitos juízes dirigiram à opção do Conselho Superior da Magistratura de enveredar pelo cumprimento do comando legal quanto à fixação de objetivos, de que se dará conta, fundando-se muitas delas em argumentos manifestamente válidos.

<sup>2</sup> Ver nossos *O juiz coordenador — uma função de charneira* e *Os objetivos da Justiça. A Justiça como objetivo* nesta Revista, n.º 23.

A perspetiva surge também, naturalmente, da própria inserção das subscritoras no percurso que ora relatam. Inserção com duas vertentes fundamentais: (i) a intervenção em funções de gestão numa das comarcas-piloto <sup>3</sup>, que levou ao confronto com esta realidade com uma antecipação de cinco anos (relativamente à aplicação do modelo a todo o território, embora com um atraso de algumas décadas quanto à sua aplicação em outros sistemas de justiça); (ii) a intervenção no processo de definição de objetivos estratégicos e processuais em razão das funções desempenhadas no Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e Membros do Conselho Superior da Magistratura (GAVPM) e em representação do Conselho Superior da Magistratura no Grupo de Trabalho para a Implementação da Reforma Judiciária (GTIRJ) <sup>4</sup>.

É a partilha desta experiência o *lugar* deste texto que tem o único fito de facilitar a reflexão atual e, sobretudo, futura, quando a ganga da espuma do quotidiano puder dar lugar à sedimentação útil à prossecução da finalidade que todos almejam: construir um sistema judicial de realização da justiça mediante processos equitativos concluídos em prazo razoável ou, mais modesta e eficazmente recusar e debelar a injustiça <sup>5</sup>. O mais não é substância, é acidente que em si se não basta.

## II. LINHAS ORIENTADORAS

A lei 62/2013, de 26 de agosto entrou em vigor em 1 de setembro de 2014 e impõe um modelo de gestão dos tribunais judiciais de primeira instância baseado na definição de objetivos. Pacífica pareceria então a existência de uma obrigação de fixação de objetivos estratégicos e processuais. A realidade negou a aparente evidência.

<sup>3</sup> Na comarca da Grande Lisboa Noroeste, na presidência ou na coordenação da Grande Instância Cível.

<sup>4</sup> O GTIRJ foi criado por despacho da Senhora Ministra da Justiça de 19 de Julho de 2013 foi constituído um grupo de trabalho com o objetivo de *promover o adequado acompanhamento dos trabalhos* [de implementação da reorganização] e *uma ampla troca de informação e partilha de perspetivas*, sendo indicadas as seguintes áreas a ter em atenção: I. Formação; II. Instalações; III. Sistema Informático; IV. Objetivos estratégicos; V. Objetivos processuais; VI. Organização de secretárias e VII. Sistema de gestão orçamental

Por despacho de Sua Excelência o Senhor Conselheiro Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura foi nomeada uma das subscritoras como representante do Conselho Superior da Magistratura no grupo de trabalho, sendo a representação genérica do Conselho Superior da Magistratura ainda assegurada pela então Chefe de Gabinete do Conselho Superior da Magistratura, Juiz Desembargadora Albertina Pedrosa, e, posteriormente, por outra das subscritoras. O Grupo de Trabalho funcionou em reuniões plenárias e em reuniões sectoriais referindo-se estas às áreas de análise de objetivos estratégicos e processuais, de organização das secretarias judiciais e de sistemas informáticos.

<sup>5</sup> Cf. Amartya Sen *in A ideia de Justiça*, Almedina, Março 2012, ao referir a remoção das injustiças como a principal aspiração consensual dos homens bons, mesmo que em desacordo teórico quanto à definição das instituições justas: *A identificação da injustiça superável não é somente aquilo que nos leva a refletir sobre a justiça e a injustiça, é, a mais disso, algo de central para a teoria da justiça, e é esse um ponto que pretendo demonstrar neste livro* p. 10.

Por um lado porque a lei apelava a que a definição se fizesse com referência a resultados estatísticos e estes eram/são inadequados.

Inadequados porque o colapso do CITIUS e, sobretudo, o modo como a migração de processos foi executada <sup>6</sup> tornaram caóticos e contraditórios os resultados estatísticos extraídos do sistema <sup>7</sup>, mas também porque a realidade pré-existente era inteiramente diversa <sup>8</sup>, obstando na maioria dos casos à comparação entre os tribunais extintos e os criados pela LOSJ.

Por outro lado, a fixação de objetivos é dificultada por a reorganização judiciária ter surgido em contraciclo económico, com as inerentes dificuldades de investimento, em alguns casos mesmo para a obtenção dos recursos mínimos. Tal determinou se mantivesse, ou em algumas comarcas se acentuasse, a escassez de funcionários <sup>9</sup>, se mantivessem ou agravassem as dificuldades de adequação de instalações com a necessidade de deslocalização de instâncias, ou se verificasse a simultaneidade da entrada em funcionamento dos novos tribunais com a realização de obras nos edifícios onde iriam funcionar <sup>10</sup>, ou com a sua instalação em contentores <sup>11</sup>.

Ainda, porque o planeamento que se exigia milimétrico, em razão nomeadamente da antecipação da preparação e da experiência anterior, surgiu caótico com o colapso da plataforma informática de apoio à atividade dos tribunais <sup>12</sup>, prejudicando o primeiro ano de funcionamento dos novos tribunais e eivando-o de uma singularidade imprópria à consideração desse funcionamento para a fixação de objetivos processuais.

Por fim, porque a questão do modelo de gestão por objetivos foi contaminada, na sua eventual possível neutralidade instrumental, ao serviço da gestão dos tribunais, pela perspetiva ideológica que o erigiu em novidade e em panaceia universal, tanto para os reais problemas do judiciário como para

---

<sup>6</sup> Não obstante os avisos constantes do Conselho Superior da Magistratura baseados na experiência das comarcas-piloto em 2009.

<sup>7</sup> Em trabalho de pesquisa estatístico no sistema informático CITIUS efetuado em preparação das reuniões previstas na deliberação do Conselho Superior da Magistratura de 3 de março de 2015, verificou-se a impossibilidade dos resultados obtidos serem reais, por exemplo com entradas desproporcionadas e baixas não correspondentes ou excessivas.

<sup>8</sup> O Conselho Superior da Magistratura promoveu junto da Direção-Geral de Política de Justiça (DGPJ) a realização de um trabalho de recolha de estatísticas dos últimos três anos (2011, 2012 e 2013) nas comarcas da lei 3/99 e da Lei 52/2008 e seu paralelismo com as da Lei 62/2013, o qual permite concluir pela possibilidade de algumas aproximações e pela impossibilidade de outras.

<sup>9</sup> Agravada persistentemente nos últimos anos praticamente sem admissões.

<sup>10</sup> Cf. o relatório das comarcas piloto de 1 de fevereiro de 2010 apresentado ao Conselho Superior da Magistratura e ao Ministério da Justiça, em que se alerta para essa dificuldade especialmente sentida na comarca do Alentejo Litoral.

<sup>11</sup> Os denominados módulos transitórios que, mesmo nas comarcas em que foram melhores não são compatíveis com a dignidade dos tribunais.

<sup>12</sup> Apenas atenuado nas suas ondas de choque que ainda se sentem (na data deste artigo — 20 de setembro de 2015 — as estatísticas ainda não estão repostas) pela atividade de funcionários e magistrados e pela cooperação institucional ativa do Conselho Superior da Magistratura.

os que lhe são imputados na realidade *do outro lado do espelho* que por vezes caracteriza a narrativa no espaço público.

Ideologia bem expressa nos títulos mediáticos asseverando que finalmente os juízes tinham prazos (como se não os tivessem sempre tido) e que finalmente seriam controlados pelos resultados obtidos (como se esses resultados não fossem efetivamente considerados já anteriormente no sistema de avaliação dos juízes).

A abordagem ideológica é contagiosa, se não nas conclusões nos métodos, e a anunciada justiceira ação fiscalizadora e de controlo gerou por vezes a ideologia de negação acrítica do modelo e das suas potencialidades.

Para muitos juízes, que muito justamente prezam o trabalho que realizam, o modelo de gestão surgia contaminado pela ideologia do *boucle emissaire* que os visava.

Por outro lado, as apressadas visões quantitativas não podiam deixar de suscitar a rejeição do modelo como inadequado à avaliação dos tribunais que exercem um poder soberano do estado e a quem incumbe administrar a justiça e proteger os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Curiosa e contraditoriamente, essa rejeição também surgia da parte de muitos que no quotidiano dos tribunais aplicavam empiricamente o modelo, ensaiando formas diversas de trabalho, assinalando-se metas, apoiando as suas exaustas equipas de funcionários, de modo a otimizar os recursos e a melhorar a resposta dos tribunais.

No contexto assim sumariamente descrito, o Conselho Superior da Magistratura assumiu a liderança do processo <sup>13</sup> tomando uma opção que o marcou e que ficou expressa na deliberação do Plenário de 3 de março de 2015: cumprir efetivamente a obrigação de fixação de objetivos estratégicos e processuais propondo uma interpretação da sua especificidade no sistema judicial e do que podem ser em fase de transição e de constrangimentos diversos.

Quanto à primeira (objetivos estratégicos), a impor a articulação com a Procuradoria-Geral da República (PGR) e o Ministério da Justiça (MJ), fê-lo mediante a definição de um documento base para a consulta prévia aos juízes sobre a proposta concreta que publicamente apresentou <sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Foi aliás a primeira entidade, de entre as que devem articular-se na definição de objetivos estratégicos, que emitiu proposta pública de reflexão quanto aos pressupostos e ao conteúdo da definição dos objetivos estratégicos e processuais, a qual mereceu acolhimento no documento final elaborado assinado a 10 de julho no Supremo Tribunal de Justiça, por Suas Excelências o Senhor Presidente do STJ e do CSM, a Senhora Procuradora-Geral da República e a Senhora Ministra da Justiça.

<sup>14</sup> A qual tinha o seguinte teor quanto aos objetivos estratégicos para o ano de 2015/2016:

- *Implementar efetivamente o novo modelo de Gestão e Organização dos Tribunais (trienal)*
  - *Desenvolver uma cultura organizacional de reflexão sobre o serviço prestado e de planeamento das ações a empreender*

Quanto à segunda (objetivos processuais), aproveitando e fundando-se no *know-how* que reconhece aos juízes e na tentativa de ultrapassar as dificuldades indicadas, nomeadamente ao nível de dados e recursos, pela adesão à realidade próxima, partindo do mais pequeno tribunal, em lugar de impor um qualquer critério genérico e universal que, porventura teoricamente mais coerente, surgiria desajustado das realidades concretas. Porque não há apenas um País Judiciário e os tribunais têm realidades e culturas diversas.

É o que resulta da deliberação do Conselho Superior da Magistratura já referida que aprovou as grandes linhas orientadoras da definição de objetivos estratégicos e processuais, bem como a preparação prática das propostas <sup>15</sup> a estes últimos respeitantes, a apresentar pelas comarcas.

- 
- *Definir ao nível de cada unidade orgânica metas a atingir e ações a empreender em alinhamento com os objetivos traçados*
  - *Avaliar internamente o cumprimento dos objetivos e metas*
  - *Prover o sistema de Justiça dos meios indispensáveis ao cumprimento da sua missão (trienal)*
    - *Atribuir a cada comarca os meios indispensáveis à deslocação de processos e pessoas*
    - *Definir a ratio entre salas de audiências e juiz em cada jurisdição e analisar a realidade de cada comarca a essa luz*
    - *Contratar os oficiais de justiça e assistentes operacionais indispensáveis aos tribunais*
    - *Qualificar os recursos humanos em articulação com os órgãos de gestão de cada comarca e com os objetivos definidos*
  - *Melhorar o tempo de resolução dos processos (trienal)*
    - *Definir regras dos movimentos dos oficiais de justiça que permitam ajustar a sua colocação ao movimento processual de cada comarca*
    - *Atribuir recursos humanos às comarcas que permitam cumprir o disposto no artigo 33.º, n.º 2, do RLOSJ*
  - *Racionalizar, padronizar e simplificar procedimentos e rotinas (trienal)*
    - *Elaborar manuais de boas práticas processuais para as secretarias*
    - *Desenvolver automatismos do sistema CITIUS, em articulação estreita com os utilizadores*
    - *Estabelecer um adequado sistema de ordens ou orientações de serviço em cada comarca*
  - *Promover o acesso ao Direito e à Justiça (trienal)*
    - *Monitorizar as consequências da nova definição territorial*
    - *Promover a operacionalidade multifacetada das secções de proximidade*
  - *Promover a transparência na administração da Justiça (trienal)*
    - *Instalar as páginas web de cada comarca*
    - *Monitorizar o funcionamento dos Conselhos Consultivos*
    - *Estabelecer regras de comunicação com a imprensa*

<sup>15</sup> Para além de indicar a ação de apoio aos Juízes Presidentes dos Tribunais de Comarca, na formulação das propostas de objetivos processuais que lhes compete apresentar em articu-

Em termos sucintos, é clara a indicação de que os objetivos estratégicos se dirigem ao sistema de justiça e não apenas aos tribunais ou aos magistrados e funcionários, impondo-se a todos os decisores que intervêm no sistema, nomeadamente aos demais poderes do Estado: Legislativo e Executivo.

Também quanto aos objetivos processuais, a sua definição foi considerada sob a perspectiva da melhoria do sistema de justiça para o cidadão, na apreensão das dificuldades sentidas em cada tribunal ou secção e na aposta no conhecimento dessa realidade por parte dos juízes e funcionários, revertendo na apresentação de objetivos de natureza qualitativa ou quantitativa, sempre mensuráveis, exigentes mas realistas <sup>16</sup>, orientados pelo desenho constitucional dos tribunais e pelos valores que lhes são próprios.

Por isso que, designadamente em face da ausência de dados estatísticos para além dos que empiricamente são conhecidos dos juízes e funcionários, fosse indicado considerar-se especialmente pertinente uma atuação com as seguintes etapas:

- Conhecimento da realidade (com análise da estrutura de pendências, pontos críticos e recursos disponíveis);

---

lação com o Magistrado do Ministério Público Coordenador, nos termos do disposto no art. 91.º, n.º 1, da Lei 62/2013 de 26 de Agosto (LOSJ).

<sup>16</sup> Foi apontado como orientação que os objetivos que se dirigem à atividade:

1 — *Do tribunal de comarca como um todo*

- a) *Implementação de boas práticas*
- b) *Aproximação do tribunal do cidadão: informação; transparência; publicidade das decisões; aproveitamento das secções de proximidade*

2 — *Das jurisdições na sua especificidade*

- a) *Orientações de serviço*
- b) *Provimentos*

3 — *De cada uma das unidades orgânicas*

*Avaliação da situação com subsequente planeamento da atividade de cada unidade orgânica, com a implementação de métodos de trabalho e objetivos mensuráveis, nas seguintes dimensões:*

- a) *Recursos humanos e equipamentos*
- b) *Pendência processual: quanto à espécie de processos; quanto à duração dos processos com identificação do peso dos processos mais antigos*
- c) *Tramitação dos processos.*

*Secção de processos — identificação do tipo de trabalho que se encontra atrasado: papel (junção e tratamento); atos (oficiosidades, conclusões/vistas, diligências, prazos incluindo especialmente nestes os de cumprimento dos despachos, elaboração de contas, elaboração de atas e atividade de registo); atendimento.*

*Juiz: agendamento; realização e adiamento de diligências; identificação dos atos em atraso e suas causas*



- Definição das prioridades;
- Planeamento da execução;
- Avaliação do cumprimento.

Como instrumento privilegiado de integração das competências e funções e de proximidade da gestão, as reuniões de planeamento e avaliação a que a LOSJ alude <sup>17</sup>.

### III. PREPARAÇÃO DA DEFINIÇÃO DOS OBJECTIVOS PROCESSUAIS

Tendo sido deliberado que a fixação de objetivos processuais decorresse sob orientação dos Ex.<sup>mos</sup> Senhores Vogais Juizes de primeira instância e apoio do GAVPM, foi definido que, num primeiro momento se realizassem reuniões em todas as comarcas, com a presença, por parte do Conselho Superior da Magistratura, do respetivo Vogal da área acompanhado por membros do Gabinete. As reuniões realizaram-se com a deslocação a todas as comarcas do Continente e mediante videoconferência quanto aos Açores e à Madeira <sup>18</sup>.

Foi patente e expressamente manifestada por vários magistrados judiciais e também por alguns juizes presidentes, a discordância pela opção do Conselho Superior da Magistratura em determinar a fixação de objectivos processuais para o ano judicial de 2015/2016. Posição alicerçada na existência dos grandes constrangimentos ao funcionamento dos tribunais já aflorados, ao nível dos recursos humanos, materiais e tecnológicos, que se verificaram logo no início da implementação da reforma, e que, em grande parte, não se encontravam ainda ultrapassados. De entre eles, os problemas relacionados com a ausência de instalações adequadas e insuficiência de salas de audiências, com a afluente falta de oficiais de justiça, bem como os problemas com a plataforma informática, foram as razões apontadas por muitos para considerar que não existiam condições para a determinação de objectivos processuais de forma séria, a par da inexistência de elementos estatísticos fiáveis e de problemas causados pela transição dos processos.

Em muitas comarcas foi justamente salientada a aporia de a definição de objetivos não ser acompanhada pelo domínio dos recursos a afetar.

Em contraponto, também muitos juizes manifestaram adesão à necessidade de o Conselho Superior da Magistratura e os tribunais marcarem a agenda na questão da definição dos objetivos processuais, pugnando também, parte significativa, pela fixação de valores processuais de referência que objetivasse a fixação de objetivos.

<sup>17</sup> Artigo 94.º, n.º 2, alínea c), da LOSJ.

<sup>18</sup> Sem prejuízo de outras reuniões que tiveram lugar quando solicitadas pelas comarcas.

Foi revelada preocupação no sentido de haver uma uniformização de objectivos para todo o país, quer quanto ao seu âmbito, quer quanto à sua concretização, por exemplo no número de diligências a realizar, número de decisões a proferir, agendamento, duração média dos processos, etc. Nesta busca de uniformização foi proposto que o Conselho Superior da Magistratura apresentasse um guião a preencher, tomando uma posição mais concreta sobre os pretendidos objetivos processuais, para apoio ao trabalho das comarcas na elaboração das propostas <sup>19</sup>.

Em consonância com a deliberação, pela representação do Conselho Superior da Magistratura foi salientada a relevância da participação alargada na fixação dos objectivos, tendo sido apontada a colegialidade como modo adequado de intervenção, permitindo a interação do juiz presidente com os juizes em exercício de funções jurisdicionais, sem prejuízo da possibilidade, ou conveniência, de envolvimento do administrador judiciário ou dos funcionários, particularmente dos que exercem funções de chefia, fundamental para o desenvolvimento do diálogo e para a criação de consensos entre os vários intervenientes.

Foi especialmente tido em atenção que a fixação de objetivos processuais tem a virtualidade de orientar os tribunais para uma diferente cultura organizacional, introduzida com a reforma judiciária, dirigida à organização e gestão dos tribunais e orientada para o planeamento, para a responsabilidade, para a transparência e para a prestação de contas.

Porque o serviço de justiça a prestar ao cidadão é sempre passível de ser melhorado, neste ano de transição procurou-se, de uma forma genérica e em primeira linha, que cada tribunal judicial, instância ou unidade orgânica olhassem para a sua realidade, procurando avaliar os constrangimentos existentes e definissem a forma de os superar, de um modo concreto, estabelecendo metas e definindo ações a empreender, numa coordenação de esforços planeada e adaptada aos recursos existentes.

O novo modelo de gestão e de organização dos tribunais não deixa de constituir, neste momento, um desafio para os tribunais em geral e em particular para os juizes, com a exigência de um esforço de adaptação a uma

---

<sup>19</sup> No âmbito de uma reunião final realizada em 22 de maio de 2015 com todos os Juizes Presidentes dos Tribunais de Comarca, procurando ir ao encontro do solicitado, foram entregues grelhas para apoio à fixação dos objetivos processuais, com áreas de intervenção genéricas, a determinar de acordo com a realidade de cada instância ou unidade orgânica e com propostas de intervenção dirigidas quer à atividade do juiz, quer da unidade de processos.

Foram ainda realizadas reuniões setoriais com alguns Juizes Presidentes e em alguns casos com a presença dos coordenadores, para análise das grelhas apresentadas, salientando-se que na fixação de objetivos está em causa o conjunto da unidade orgânica e não cada juiz individualmente considerado, não havendo necessidade de indicação quantitativa de processos findos, antes se propondo o preenchimento de modo a acolher a diferente realidade de cada unidade orgânica e das áreas de intervenção primordial para a melhoria concreta do serviço prestado ao cidadão, em cada caso e de acordo com a realidade de cada unidade orgânica e recursos existentes.



nova forma de estar na função, necessariamente menos individualista, em que se cruzam diferentes intervenientes com competências diversas, por vezes ainda não muito bem sedimentadas nos seus limites recíprocos ou nas suas interações necessárias.

Em suma, neste ano de transição, os objetivos processuais têm um âmbito de definição muito vasto, podendo abarcar quer objetivos quantitativos, quer qualitativos, e apresentam-se com a potencialidade de abranger as mais diferentes áreas, permitindo a cada tribunal direccionar-se para aquelas em que considera ser mais necessária uma intervenção.

#### **IV. AS PROPOSTAS DOS TRIBUNAIS**

A resposta dos tribunais de primeira instância apresentou-se muito rica e diversificada, sendo interessante verificar as diferentes vertentes privilegiadas pelos diversos tribunais na apresentação dos seus objectivos processuais para o próximo ano judicial dirigidas à melhoria da prestação do serviço de justiça.

Se é certo que encontramos uma grande diversidade de propostas <sup>20</sup>, também é verdade que podemos descortinar algumas linhas transversais às diversas comarcas, de que salientamos as mais comuns.

##### **1. Recuperação dos processos mais antigos**

Na generalidade das comarcas são estabelecidas prioridades na tramitação e decisão dos processos com pendências mais longas. A definição do universo abrangido pelas prioridades varia consoante a composição da pendência processual de cada unidade orgânica, não raro sendo estabelecidos prazos para a verificação e classificação desse acervo processual, com vista a potenciar a intervenção de gestão no sentido do seu andamento mais célere, ou determinada a percentagem destes processos a findar no próximo ano judicial, com cronogramas mais ou menos detalhados.

##### **2. Prioridade na tramitação e decisão de determinadas espécies processuais**

Em muitas jurisdições, com base na análise da estrutura de pendências, da antiguidade dos processos ou da ponderação dos interesses e direitos envolvidos, são definidas espécies processuais em que se verifica maior necessidade de intervenção, tendencialmente aquelas em que se verificam

---

<sup>20</sup> Na linha aliás pretendia de traçar *objetivos à medida*.

atrasos estruturais na tramitação, v. g. o caso dos processos de inventário ou de indemnização por acidente de viação <sup>21</sup>.

### 3. Aproximação ao cidadão

Esta é uma preocupação transversal às comarcas que encontra a sua razão de ser na novidade da alargada dimensão territorial e na concentração das instâncias centrais nas sedes de distrito <sup>22</sup>.

Neste conspecto, são amiúde propostas medidas para um melhor aproveitamento das instâncias locais e das secções de proximidade, nomeadamente com realização de diligências, de forma a minimizar o incómodo e os custos da deslocação dos intervenientes no processo à sede da instância central, sendo também fomentado o recurso à videoconferência como forma de *encurtar as distâncias*.

### 4. Melhor informação, comunicação e cumprimento de horários

Merece particular cuidado a matéria da observância de boas práticas na notificação das testemunhas, com a menção na notificação do local do edifício onde as mesmas se devem dirigir em tribunais de maior dimensão (p.e. com indicação do piso e da sala), ou a promoção da clareza e inteligibilidade na publicidade dos atos processuais, no acompanhamento em tribunal das partes, testemunhas ou outros intervenientes, fomentando a explicação dos atos e ritos.

Verifica-se uma insistência no cumprimento de horários, dirigida aos obstáculos internos e externos, com indicação da necessidade de as diligências se iniciarem à hora designada, modificando vícios culturais que a tal obstam, muitas vezes alheios ao tribunal, com o fito de evitar as demoras para quem se desloca ao tribunal e com a preocupação de monitorizar as causas dos atrasos que se verifiquem.

Este aspeto é considerado nomeadamente na orientação do agendamento para que não haja adiamentos de diligências, tentando evitar novas deslocações das pessoas ao tribunal, com calendarização efetuada de acordo com as salas de audiência disponíveis, conciliando agendas entre os diversos juizes, obviando a sobreposição de julgamentos.

Com particular incidência na jurisdição de trabalho foi proposto um escalonamento na realização de juntas médicas com o critério das necessidades dos sinistrados, de modo a evitar demoras no seu atendimento, mesmo que em prejuízo de agendas dos demais intervenientes.

<sup>21</sup> Veja-se aliás que é considerada a causa dos atrasos que em muitas situações é alheia ao tribunal (perícias por exemplo), indicando-se formas de intervenção possível a esse nível com se indicará infra.

<sup>22</sup> Preocupação menos frequente na jurisdição de trabalho em que a especialização e concentração estão sedimentadas.

## 5. Articulação com serviços diversos

Da análise feita nas comarcas, empiricamente já conhecida de todos os que exercem funções nos tribunais, resulta que parte considerável dos estrangulamentos processuais decorre da incapacidade de resposta de serviços que interagem com os tribunais, sejam eles a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, quanto a deslocações dos reclusos ou apresentação de relatórios, sejam os serviços da segurança social ou médicos na apresentação de relatórios, sejam as diversas perícias solicitadas a serviços oficiais.

Neste aspeto pouco podem fazer os tribunais. No entanto, algumas propostas de objetivos dão nota do propósito de desenvolver ou iniciar relações institucionais diretas que permitam superar algumas das dificuldades.

De entre as medidas indicadas a de definição de relatórios padrão quando isso seja útil ou o diálogo para a perceção mais clara do que é pretendido pelo tribunal, simplificando a intervenção dos peritos ou indicando procedimentos de comunicação mais expeditos.

## 6. Organização do serviço e métodos de trabalho para as secções de processos

Na sequência do deliberado pelo Conselho Superior da Magistratura este foi um dos aspetos geralmente sublinhado nas propostas de fixação de objetivos processuais <sup>23</sup>.

Foram sobretudo indicadas questões como a da atualização e uniformização do registo estatístico feito pelas secções, de estabelecimento de prioridades na identificação, catalogação e tratamento de processos, nos casos em que tal ainda se encontra por fazer por força da transição de processos ocorrida e ainda não organizada, na determinação de prazos indicativos para a prática de diversos actos pela unidade de processos, na orientação do serviço para a recuperação de atrasos na prática de diversos actos, como sejam o cumprimento de trânsitos, actos de contabilidade, pedidos de pagamento de apoio judiciário, tratamento de objetos, etc., com definição de cronogramas de execução.

Também mereceu atenção a distribuição de serviço especializada pelos oficiais de justiça, com a sua afectação a determinadas tarefas ou à tramitação de determinadas espécies de processos (p.e. nas instâncias de compe-

---

<sup>23</sup> De notar que nas reuniões preparatórias em que houve intervenção de funcionários, se geraram situações de debate interessante sobre este ponto. As opiniões dos próprios não foram unânimes pois, embora fosse salientado sempre como muito positiva a possibilidade de os funcionários participarem nas reuniões promovidas pelo Conselho Superior da Magistratura, muitas vezes indicando que essa era já uma consequência de alguma mudança de cultura organizativa, também houve esclarecidas intervenções no sentido de delimitar as funções de chefia e direção dos funcionários, v. g. escrivães de direito, e dos juízes, aspeto a merecer também reflexão.

tência genérica afetar cada oficial de justiça à tramitação dos processos correspondentes a uma determinada jurisdição).

Particular cuidado convocou a questão do atendimento ao público, normalmente mediante o destacamento de um funcionário para esse efeito, por vezes abrangendo diversas unidades orgânicas, de modo a especializar o atendimento e a libertar os restantes funcionários dessa tarefa, assim ficando mais disponíveis para outras.

Neste aspeto foi ainda considerada a valorização das secções de proximidade, já não apenas para a prestação de informações, recebimento de peças ou realização de julgamentos, mas também no cumprimento dos processos de diversas unidades orgânicas da comarca designadamente na recuperação de atrasos (através da possibilidade de tramitação eletrónica dos processos).

## **7. Objetivos dirigidos à atividade do juiz**

Também neste campo merecem referência as propostas de objetivos processuais resultantes da própria intervenção dos juízes, quer nas reuniões de planeamento onde elas tiveram lugar quer mediante a remessa de propostas escritas.

Verifica-se que as propostas abrangem o estabelecimento de prazos para a leitura de acórdãos, diferenciados em função da espécie do processo ou da sua complexidade, a indicação das dilações máximas a observar na marcação dos julgamentos e de outras diligências, de forma a permitir ao cidadão gerir melhor a sua expectativa na duração do processo (em diversos casos é referido que a dilação apresentada está condicionada pela escassez de recursos materiais e humanos, como a falta de salas de audiência e de funcionários) ou a determinação do tempo mínimo que cada juiz afectará à realização de diligências públicas.

## **8. Cumprimento de prazos**

Decorrente estritamente da lei, a indicação desta finalidade como objetivo processual surge em alguns casos em que a apreciação da realidade determinou uma avaliação positiva da mesma.

É apresentado em diversas circunstâncias como objectivo, quer dirigido à prática de actos pela secção de processos, quer dirigido à actividade do juiz. É muitas vezes apontada quando se considera que “as coisas estão a correr bem”.

## **9. Monitorização**

A monitorização da actividade de cada unidade orgânica é por vezes apresentada como um objectivo em si mesmo, no sentido de ser introduzida como prática, melhor permitindo avaliar o trabalho desenvolvido e apurar os

constrangimentos que podem existir, o que bem revela a necessidade sentida de interiorização de uma nova cultura judiciária.

Neste contexto, em um caso, com base nos prazos legais, foi feito o exercício de estudo da duração normal do processo até à decisão, distinguindo as espécies processuais <sup>24</sup>.

É assim estabelecido um tempo médio de duração dos processos, na consideração das espécies processuais mais revelantes em cada jurisdição, fazendo-se a calendarização do prazo de cada acto processual, no sentido do cidadão poder gerir a sua expectativa quanto à duração do seu processo. Nomeadamente, foi estabelecido um “ciclo do processo”, na previsão do tempo de duração da prática dos actos processuais mais relevantes, apontando-se o tempo despendido nas suas diversas fases.

Também a duração das fases processuais foi objeto de apreciação em sede de fixação de objetivos processuais.

## 10. Taxa de resolução

Este objectivo tanto surge orientado para determinadas espécies processuais, como para a generalidade da pendência processual, sendo também apresentado de uma forma percentual dirigida aos processos mais antigos.

Surge no seguimento da avaliação do trabalho realizado no ano anterior, com recurso aos elementos fornecidos por cada juiz, aos quais são introduzidas algumas correções.

Esta abordagem tem como obstáculo as deficiências estatísticas já referidas e a inexistência de valores processuais de referência fixados.

Na maioria dos casos, o objetivo de diminuir a pendência processual é direcionado aos processos mais antigos, mas o mesmo surge também sem tal discriminação, sendo igualmente associada, em algumas situações, à diminuição da diferença entre pendência oficial e de secretaria. Esta dimensão tem particular relevo numa situação de escassez de funcionários que tende a fazer aumentar muito a pendência após decisão, a qual tem repercussões significativas na vida das pessoas, designadamente quando se refere a pagamentos a efetuar.

## 11. Melhorar a comunicação

A questão é abordada com frequência na perspetiva da criação de procedimentos de comunicação de decisões de interesse público justificado ou

---

<sup>24</sup> A necessidade desta determinação foi abundantemente referida nas reuniões do Grupo de Trabalho para a Implementação da Reorganização Judiciária, nos trabalhos setoriais relativos à fixação de objetivos, aguardando-se que a DGPJ acomode o estudo da duração dos processos e a implementação da possibilidade da verificação das demoras e da sua imputação, permitindo distinguir as demoras imputáveis ao tribunal daquelas em que lhe é vedado prosseguir com a tramitação dos processos nomeadamente por aguardar de terceiros elementos essenciais.

de introdução de boas práticas na prestação de informações e atendimento ao público.

\*

De entre todos os possíveis, estes são alguns exemplos das diversas áreas a que se dirigem os objectivos processuais propostos e permitem surpreender o esforço feito, em circunstâncias muito adversas, na convicção de que pode sempre ser melhorada a qualidade do serviço de justiça a prestar, entendida esta no seu sentido mais amplo e finalístico, numa afirmação de que a inércia de manter o que está nunca deve ser opção.

Também é patente nas propostas o real conhecimento que os juízes e funcionários detêm quanto às possibilidades e dificuldades dos tribunais em que trabalham, não podendo prescindir-se desta *expertise*.

Se é certo que a existência de recursos materiais, humanos e informáticos, ou a sua falta, é sempre condicionante da atividade que é possível desenvolver, também é verdade que a gestão dos recursos e a organização do serviço, potencia o seu melhor aproveitamento, com reflexos no trabalho a desenvolver.

O esforço feito na apresentação das propostas é mais uma demonstração de que dessa atividade os juízes não podem, não devem nem querem alhear-se, sendo ademais quem se encontra em melhor posição para conhecer e apreender a realidade dos tribunais e determinar, com independência, a forma de nela intervir. Pese embora a muito diminuta possibilidade de atuar ao nível da afetação ou capacitação de recursos.

## V. DESAFIOS

Os desafios principais que se colocam no percurso iniciado relacionam-se principalmente com o aperfeiçoamento da **fixação** de objetivos processuais, com a **formação** dos juízes, magistrados do Ministério Público e Funcionários quanto a este aspeto e com a **avaliação** dos objetivos fixados.

1. No contexto prático e descritivo que é o deste texto, não se pode deixar de fazer uma referência à questão dos valores processuais de referência (VPR) em sede de **fixação** de objetivos processuais.

Este foi um dos aspetos sempre presentes nas reuniões preparatórias da apresentação das propostas de objetivos processuais. Geralmente, numa perspetiva dupla: a inadequação dos que foram sendo indicados em estudos anteriores e a necessidade de os estabelecer para o futuro.

A questão não é unívoca. Desde logo implica que se defina o que se entende por valores processuais de referência: valores de contingentação ou de resultado?

Na perspetiva dos objetivos os VPR podem surgir em ambos os aspetos. Enquanto valores de contingentação, na perspetiva de análise da fixação de



objetivos face à desadequação ou adequação da carga processual efetiva. Enquanto valores de resultado na perspetiva de constituírem o concreto objetivo processual a fixar.

Creemos redutora a perspetiva dos objetivos processuais restrita aos VRP. Porque reduz a gestão estratégica ao quantitativo (desadequado no judiciário) e porque tem efeitos perniciosos de efetiva contingentação de resultados que não de carga processual.

Deve então deixar de considerar-se a fixação de valores processuais de referência?

Não cremos que assim possa proceder-se. Por um lado porque a própria lei determina essa fixação <sup>25</sup>. Por outro lado porque ela é essencial a uma avaliação séria e efetiva da distribuição dos recursos face à carga processual, que sentimos ser em muitos casos desajustada e despida de efetiva justificação.

A obrigação legal, uma vez mais, não pode ser postergada com a ligeireza de quem dela discorda. Porém longe vai o tempo em que a hermenêutica se restringia à clareza da gramática.

Os VPR são medidas. Apreciar da fixação de valores processuais de referência impõe um labor de definição de natureza e critérios à luz daquilo que por eles se pretende medir. E se a natureza da administração da justiça escapa à mera quantificação (haverá atividade humana que lhe possa ser sujeita em absoluto?), também não pode acolher-se à obscura singularidade do oráculo que afasta qualquer medida. *In medium...*

Essencial é adaptar a norma de medida à realidade que mede, o que é mera atitude de bom senso, para além de constituir campo de reflexão que importa desbravar. Essencial é estabelecer com exatidão o objeto da medida e a natureza do instrumento. A determinação seguir-se-á com maleabilidade que a prudência aconselha.

**2.** O percurso seguido torna evidente a necessidade de **formação** específica neste campo. Desde logo essa formação permitirá enquadrar o modelo de gestão entre os diversos experimentados nos judiciários e possibilitará a abordagem das suas virtualidades e a experiência da sua adaptação às necessidades concretas com base em experiências com maturidade diversa da nossa. A intervenção do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) tanto em sede de formação inicial como de formação contínua é essencial <sup>26</sup>.

De entre esta última destaca-se a que deve ser proporcionada aos titulares ou candidatos aos órgãos de gestão das comarcas.

**3.** A definição de objetivos processuais impõe, naturalmente, a monitorização da atividade de cada tribunal, que permitirá não só a **avaliação** do

<sup>25</sup> Artigo 91.º, n.º 3, da LOSJ.

<sup>26</sup> Sem prejuízo da formação proporcionada pelo Conselho Superior da Magistratura ou por instituições universitárias.

seu cumprimento, mas também a deteção dos problemas ou constrangimentos que impedem a sua concretização.

Os próprios resultados da monitorização a realizar, podem servir de suporte a um trabalho de avaliação da atividade desenvolvida em cada tribunal, de modo a poder chegar-se a uma média ou a um funcionamento normal de cada jurisdição, que possa servir de apoio, a par de outros elementos, à determinação de valores processuais de referência, nos termos antes indicados.

Importa referir que a monitorização, como já mencionado quanto à fixação dos objetivos processuais, exige que a plataforma informática de suporte à atividade dos tribunais forneça os instrumentos de gestão necessários como já foi reconhecido no Grupo de Trabalho para a Implementação da Reforma Judiciária <sup>27</sup>.

A LOSJ perspetiva a avaliação trimestral a efetuar pelo Conselho Superior da Magistratura, Procuradoria-Geral da República e Ministério da Justiça <sup>28</sup>. Não sendo esse o objeto deste texto, não pode deixar de considerar-se que tal sistema é demasiado *pesado* fazendo intervir entidades diversas com uma periodicidade mínima que mais pode prejudicar do que facilitar <sup>29</sup>.

A monitorização próxima e frequente deverá estar a cargo dos juízes presidentes, sem prejuízo do reporte imediato das situações que exijam intervenção.

A avaliação em causa é uma avaliação para a melhoria, não uma avaliação classificativa ou sancionatória, devendo ser promovida e prosseguida com clara noção da sua natureza.

## VI. CONCLUSÃO

1. A lei 62/2013, de 26 de agosto, impõe um modelo de gestão dos tribunais judiciais de primeira instância baseado na definição de objetivos cuja efetivação deparou com constrangimentos e dificuldades vários ainda não completamente ultrapassados, que vão desde a escassez de meios materiais, humanos e tecnológicos, passando pela falta de resultados estatísticos relativos ao ano anterior até à ausência de valores de referência processual estabelecidos.
2. Face a tais dificuldades, na perspetiva de que a fixação de objetivos processuais tem a virtualidade de orientar os tribunais para uma diferente cultura organizacional, dirigida à organização e gestão orientada para o planeamento, para a responsabilidade, para a transparência e para a prestação de contas, neste ano de transição

<sup>27</sup> Cf. a apresentação da Subdiretora-Geral da DGPJ, Dra. Maria João Costa, no IX Encontro Anual do Conselho Superior da Magistratura disponível no *site* do CSM.

<sup>28</sup> Artigo 90.º, n.º 3, da LOSJ.

<sup>29</sup> A agilização deste processo é essencial para a não burocratização da avaliação.

procurou-se, de uma forma genérica e em primeira linha, que cada tribunal judicial, instância ou unidade orgânica olhassem para a sua realidade, procurando avaliar os constrangimentos existentes e definissem a forma de os superar, de um modo concreto, estabelecendo metas e definindo ações a empreender, numa coordenação de esforços planeada e adaptada aos recursos existentes, na certeza de que a gestão dos recursos e a organização do serviço, potencia o seu melhor aproveitamento, com reflexos no trabalho a desenvolver.

3. Se é certo que o caminho se faz caminhando, não podem deixar de se ir dando os passos que possibilitam a determinação dos objetivos processuais, nos termos previstos no art. 91.º, n.º 3, da LOSJ e que devem reportar-se designadamente ao número de processos findos e ao tempo de duração dos processos, ponderando os recursos humanos e os meios afetos ao funcionamento da comarca, por referência aos valores de referência processual estabelecidos.
4. Para isso os desafios são imediatos e colocam-se nesta área, nomeadamente, no âmbito da necessária formação dos juízes em geral e dos órgãos de gestão em particular, na determinação de valores processuais de referência e na efetiva avaliação do cumprimento dos objetivos fixados. Os juízes não podem demitir-se desta tarefa, pois são quem está melhor colocado para a levar a efeito com independência e tendo no horizonte a qualidade do sistema de justiça e a defesa e promoção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.