

“Cidadania e Desenvolvimento: A Governação e Organização

do Sistema de Justiça”

□

24 de Maio de 2013

O primeiro colóquio de que me recordo, realizado sobre Administração, Governação e Gestão de Tribunais, teve lugar em Leiria, em Janeiro de 2003, organizado pelo Conselho Superior da Magistratura numa altura em que a racionalização na utilização dos recursos humanos começava a ser um tema recorrente.

À época, o Presidente do Conselho era Aragão Seia e eu o seu Vice-Presidente.

Discutir o modelo de governo e gestão dos Tribunais era uma prioridade que a urbanização acelerada do país acentuou no pós-25 de Abril; e a fratura entre a ocupação demográfica intensa do litoral e a ocupação rareada do interior agravou a distância na exigência de Tribunais similares mas localizados em polos diferenciados.

Até aos anos 80 do século passado cada Tribunal era uma unidade orgânica relativamente integrada mas autonomizada dos outros Tribunais, salvo as exceções dos Tribunais de Lisboa e Porto que tinham um modelo gestor aparentemente diferente, diferença essa que, contudo, se resumia tão-só à existência de um espaço maior mas não a uma qualidade gestora diversa.

Portugal era, então, um país eminentemente rural e a composição dos Tribunais correspondia às exigências dessa ruralidade; a própria divisão judiciária pelo país fora replicava sempre o mesmo módulo, com as exceções permanentes de Lisboa e Porto.

As necessidades de administrar um Tribunal eram tão primárias quanto as de especializar Tribunais em função das matérias a julgar.

Como unidade orgânica integrada, o Tribunal centrava-se na figura do juiz e o carácter vestibular da carreira do M.^o P.^o solidarizava essa homogeneidade na sua estrutura e no seu funcionamento.

Os funcionários, esses provindos de um país com uma educação elementar, aprendiam à sua custa desde a sua entrada no sistema e sem qualquer formação inicial ou específica de base.

Radica aí, a meu ver, uma consequência que se projetou décadas a fio no nosso Judiciário e que, ainda hoje, persiste com sequelas visíveis: para garantir a credibilidade do modelo, fez-se do juiz o controlador e corretor último de toda a tramitação processual mesmo daquela que entrava em meros aspetos burocráticos não processuais.

O juiz comandava o processo de início ao fim – sujeito, porém, ao impulso dos advogados das partes – tratava de questões de pequena e média administração, visava cheques para pagamento, contabilizava faturas e pequenos orçamentos numa pluralidade de funções sem sentido.

Se a esta filosofia aditarmos o tipo de códigos processuais que tínhamos – burocraticamente minuciosos, de preclusões frequentes, com um tecnicismo exagerado em inúmeros itens – compreenderemos o que acima se adiantou: a credibilidade do processo passava toda ela pelo juiz letrado, já que o funcionário, de educação elementar, era um agente que ia aprendendo com a prática e a não podia garantir no início da carreira, mas apenas na fase madura de uma experiência repetida.

X

X

X

X

Tenho uma noção muito larga e abrangente da governação e administração do Judiciário.

Daí que, a meu ver, se deva distinguir entre a perspetiva macrogestionária de todo o sistema globalmente considerado e a perspetiva microgestionária das comarcas concretamente consideradas.

Tudo está, porém, sujeito à mesma filosofia destinada a objetivos comuns: a) permitir que os Tribunais julguem depressa sem perda de qualidade e do respeito pelos direitos das partes; b) transparência no funcionamento do sistema que permita a sua perceção por um leigo de cultura média; c) pragmatismo nas opções legislativas que facilitem aquela fluidez decisória e aquela perceção do leigo.

A partir destes pressupostos, diremos o que pensamos.

Com dois avisos prévios: por um lado, o sistema judiciário está espartilhado em setores e freguesias próprios que assentam em interesses por vezes não declarados, a tal ponto que é mais fácil manter o *statu quo* do que inovar através de ruturas ainda que parciais; por outro lado, a consciência de que um sistema tão vasto como este pressupõe – para a sua fluidez – um conjunto muito alargado de medidas díspares e complementares e cujos efeitos dificilmente se sentirão no curto prazo.

X

X

X

X

Uma vez feito este introito, vejamos a sequência de itens que tenho por essenciais, começando pela visão macrogestionária dos tribunais.

Primeiro item:

Nunca escondi a minha preferência pelo modelo saxónico de uma orgânica judiciária única, com todos os Tribunais integrados nela, sujeitos a um órgão gestor único, permitindo uma mais fácil uniformização de jurisprudência, um pragmatismo maior na tramitação processual que só beneficia os cidadãos, uma gestão mais racional de juizes e funcionários em função das necessidades das comarcas e tribunais, em vez de termos Judiciários separados com Supremos separados que podem julgar e uniformizar diferentemente casos exatamente iguais e, além do mais, com Conselhos Superiores duplicados tendo opções divergentes sobre coisas similares.

A pluralidade de Judiciários tem, na Europa continental, uma história datada: estruturados de vez os Tribunais comuns depois das revoluções liberais foi-lhes sonogado (com base numa visão distorcida da separação de poderes) o conhecimento da legalidade dos actos administrativos do Executivo e da constitucionalidade dos actos legislativos do Parlamento.

Inversamente, os saxónicos nunca tiveram esses traumas: a unidade política do Poder, exercido embora por órgãos diferentes que se controlavam, era o bastante para admitir que os Tribunais podiam syndicar a validade de todas as leis.

Com o tempo, a superação dos traumas dos europeus continentais só se fez com a criação de Tribunais separados destinados a funcionar como verdadeiros foros: os Tribunais administrativos como foro pessoal da Administração; os Tribunais constitucionais como foro especial do Parlamento.

Um Judiciário único, encimado por um único Supremo com câmaras especializadas (ainda que a câmara constitucional mantivesse uma forma diferente, nomeadamente política, de designação dos seus juízes) permitiria uma fluidez e uma gestão processuais incomparavelmente mais eficazes e uma uniformidade decisória mais coerente.

Desde logo, todos os recursos de constitucionalidade não transitavam constantemente de Tribunal Supremo para Tribunal Supremo com manifesta perda de tempo, mas seriam decididos como questão prévia antes do julgamento final pela câmara respetiva, tudo dentro do mesmo Supremo.

Em segundo lugar, evitava-se aquilo que obviamente vai suceder em Portugal: decisões diferentes sobre assuntos iguais dos S.T.J. e S.T.A. com o perigo dessa diferença se cristalizar em Acórdãos Uniformizadores divergentes.

E porquê?

De há doze anos a esta parte, iniciou-se um processo silencioso e insidioso de alargar desmesuradamente (e até inconstitucionalmente a meu ver) a competência dos Tribunais administrativos (TAF) de modo a julgarem tudo aquilo em que intervenham o Estado e entidades públicas.

Ou seja, pretende-se que os TAF sejam um verdadeiro foro pessoal da administração; o último exemplo temo-lo no novo projeto do Código das Expropriações de acordo com o qual os TAF irão julgar a conversão indemnizatória dos direitos reais de propriedade privada.

Com tal alargamento os TAF julgam agora contratos privados, contratos não administrativos de entidades públicas, casos de responsabilidade extra-contratual por facto ilícito, questões de direitos reais, etc., etc., que se justapõem (muitas vezes de forma perfeita) a questões exatamente iguais próprias da jurisdição comum.

O que daqui irá sair é o efeito acima adiantado: corremos o sério risco de termos uma lei para os cidadãos comuns chancelada pelo STJ e outra para o Estado e entidades públicas chancelada pelo STA; no caso acima referido das novas expropriações atribuídas aos TAF a pergunta a fazer é a de saber se, com isso, os montantes indemnizatórios a pagar pela Administração a privados irão diminuir substancialmente com as sequelas previsíveis.

Um exemplo simples (entre muitos que se poderão alinhar) ilustra o perigo desta divergência jurisprudencial: o mesmo médico que cometa uma negligência médica de manhã num hospital público será julgado civilmente nos tribunais administrativos, mas sê-lo-á nos Tribunais comuns se à tarde cometer, numa clínica privada, a mesma negligência com os mesmos requisitos, sequelas e danos.

Qualquer divergência estrutural na fundamentação matricial das duas decisões jamais poderá ser uniformizada, porque não há um Supremo Tribunal único que o possa fazer; se a isto juntarmos o facto de os juízes dos TAF dificilmente dominarem matérias que geneticamente não são suas (mas de Tribunais especializados da jurisdição comum) podemos visualizar a amplitude do duplo direito que vai surgir.

Mas esta problemática, que não contende apenas com a macrogestão do Judiciário, mas também com direitos profundos dos cidadãos tem outras sequelas inadmissíveis.

Tomemos o mesmo exemplo.

Na negligência médica ocorrida em hospital privado, com sequelas graves, o processo criminal eventualmente intentado contra os responsáveis é o meio abrangente onde todos podem ser demandados pela vítima: julga-se em conjunto o responsável criminal e simultaneamente, no mesmo processo, todos os responsáveis cíveis (o proprietário, a seguradora, o autor do ilícito).

O princípio antigo da auto-suficiência do processo-crime permite isso: decide-se, em conjunto, o crime e as indemnizações cíveis, tudo de uma só vez.

Mas se a negligência ocorrer em hospital público, nada disto acontece porque a lei o não

permite: no processo-crime responde apenas o responsável pelo crime e a seguir o lesado vai ter que propor nova ação nos TAF para demandar o estado, o hospital, instrumentistas e especialistas, etc, iniciando-se um novo calvário com repetição e duplicação de julgamento, de inquirições e uma perda inútil de tempo.

Para a Administração é ótimo; para o cidadão um pesadelo.

Aqui, neste caso (e como dissemos, um exército de outros se poderia alinhar) já não vigora o princípio antigo da auto-suficiência do processo-crime, mas a prevalência da orgânica administrativa separada que só admite, sem coerência alguma, que a Administração só possa ser condenada indenizatoriamente nos TAF.

Todo este imbróglio (que não foi solucionado de vez entre nós, nos pós 25 de Abril, por motivações essencialmente corporativas) tem o desfecho fácil que a nossa vizinha Espanha lhe deu: mantendo embora a autonomia do Tribunal Constitucional, a Espanha fez a integração dos Tribunais administrativos no Judiciário comum, como tribunais especializados ao mesmo nível dos tribunais cíveis, criminais, de comércio, de trabalho, de instrução criminal, de concorrência e supervisão.

De uma penada, os espanhóis resolveram o perigo de jurisprudências divergentes sobre coisas iguais, a duplicação de processos repetidos no tempo e a racionalização na gestão de um quadro de juízes administrado em função das necessidades globais do sistema.

Ou seja, puseram fim a dioceses e capelas.

X

X

X

X

Segundo item: os Julgados de paz.

Na ótica macrogestionária do Poder Judicial os Julgados de paz só fazem sentido se tornarem mais fluido o funcionamento geral do sistema, permitindo uma melhor administração.

Aquilo a que temos assistido não é nada disso: todas as tentativas de evolução dos Julgados vão no sentido de os manter acorrentados a um Conselho de governação sem garantias de independência e de os levar a aplicar um tipo de processo que replica cada vez mais, no seu labirinto, o processo dos Tribunais comuns.

Os Julgados de paz devem estar sujeitos à gestão do CSM (que é a solução italiana) como garante institucional da independência externa, aplicando um processo desformalizado e sem incidentes formatados, com competências próprias para certas matérias subtraídas à competência dos tribunais comuns e com um modelo interno de recursos sem reenvio para a jurisdição comum, à moda da opção assumida no Brasil.

Se seguirmos este caminho, teremos uma forma alternativa de justiça, complementar da clássica, com potencialidades de verdadeira eficácia e desformalização processual e desagravando os Tribunais comuns; se não seguirmos, arriscamos uma réplica duplicada, para pior, do que já existe e que nada traz de novo.

De permeio, não era mau conferir duas coisas: a) a procura que os Julgados têm tido e nos dá a sua taxa de aceitação social; b) a sua ratio custo/benefício e compará-la com a dos tribunais clássicos.

X

X

X

X

Terceiro item: o mapa judiciário.

O tão falado adágio da justiça ao pé da porta é o reflexo de um pensamento que tem, normalmente, por parâmetros a geografia limitada de um país pequeno como o nosso.

Quando se tem, na divisão administrativa, uma unidade (a freguesia) praticamente desconhecida na Europa, e se desconhece uma unidade intermédia (a região) que faça a ponte com o estado como existe no comum dos países europeus, quando isto sucede tende-se a desenhar a divisão judiciária à mesma escala.

Temos, hoje, comarcas excedentárias em função da carga processual que lhes é pedida e parte delas emerge de uma graduação daquilo que, na reforma de 1962, eram os Julgados municipais; compare-se o mapa destes à época e vejam-se as comarcas que daí nasceram nas duas décadas seguintes e o serviço que, entretanto, lhes foi pedido.

Reorganizar o mapa, criando comarcas com uma dimensão muito maior é, pois, um pressuposto gestor básico.

Assumiu-se politicamente o distrito como a base do desenho da nova comarca (exceção aberta para os distritos de Lisboa e Porto que comportarão três e duas comarcas, respetivamente).

É uma opção possível e não a discutiremos; um quadro destes permitirá, de certeza, uma mais eficaz gestão de juizes e funcionários em função do balanceamento das cargas de serviço no interior da comarca.

Faremos, contudo, algumas prevenções.

A primeira para lembrar que o distrito é uma divisão topograficamente artificial, copiada do “departement” napoleónico e destinada a facilitar a concentração do poder político.

Mais condizente com a naturalidade do nosso território seriam – no dizer do Professor Eugénio Castro Caldas e Ernesto Figueiredo – as antigas províncias; o que significa que dentro das novas comarcas “distritais” os Tribunais têm que ser muito bem pontuados.

O problema pôr-se-á com especial acuidade nas zonas de montanha: estas é que dividem o território e as populações, enquanto os rios (que por vezes nada dividem) são frequentemente a divisória dos distritos.

Montemuro, Estrela, Padrela/Nogueira com Terra Quente e Terra Fria são alguns dos exemplos mais emblemáticos a fazer-nos pensar no desenho do mapa.

Já Orlando Ribeiro sintetizava: a sul do sistema Montejunto/Estrela temos a planura do Portugal mediterrânico; o nordeste interior é o fim da meseta ibérica; o noroeste atlântico é brumoso, marítimo, com reminiscências de contactos culturais bretões. Foi a lhaneza do litoral atlântico português que incentivou Soult (na 2.^a invasão napoleónica) a, vindo da Galiza, seguir por aí, crente de que facilmente chegaria a Lisboa.

Daí que justapor um quadro judiciário sobre uma moldura de laivos artificiais exija um esforço paciente de pontuar corretamente os Tribunais nos sítios certos.

A segunda prevenção conexas-se com a denominada bolsa de juízes.

A bolsa foi criada entre nós ao mesmo tempo que em Itália e com objetivos similares: permitir a recuperação de pendências em zonas com atrasos.

Simplesmente nunca tivemos uma bolsa com esse sentido; tivemos-la verdadeiramente como um quadro de juízes auxiliares.

Estes, os juízes auxiliares, pouco importam na 1.^a instância (a não ser em casos especiais); importa, sim, uma bolsa que possa ser gerida pelo Conselho ao longo de todo o território nacional, com objetivos e prazos de cumprimento bem definidos e que faça dos juízes que a integram verdadeiros nómadas para casos específicos de bloqueio judicial.

Uma bolsa assim pressupõe algo que impediu que ela existisse até hoje: os juízes que a compõem (e que não serão obviamente muitos) deverão ter um estatuto remuneratório diferente em função do seu nomadismo.

Porque sem isso nada feito.

X

X

X

X

Quarto item: um novo paradigma de processo civil.

O processo civil que dominou, por décadas, a filosofia jurídica da Europa do sul foi o processo de interesses privados dirimidos por via pública, segundo o princípio do *struggle for life*, ou seja, da lei do mais forte que era o que melhor sabia manejar o tecnicismo processual.

Daí as regras das preclusões, das cominações plenas ou semi-plenas, do patrocínio judiciário obrigatório, da verdade formal sobrelevando a verdade material.

Hoje, isso não faz mais sentido.

Mas o curioso é que, mesmo na época áurea desse período, o nosso código continha uma forma processual avançada que era a negação daqueles princípios: o processo de jurisdição voluntária.

Quem foi juiz e julgou casos sujeitos a este tipo formal percebeu as enormes potencialidades que ele permitia; o processo arbitral (que, hoje, tanto se incensa) mais não é senão o desenvolvimento natural da jurisdição voluntária com poderes acrescidos conferidos ao juiz.

O processo civil deve tender para o inquisitório, com o juiz a funcionar como o seu líder e dono, com poderes aparentados com os dos juízes dos processos arbitrais; no limite, o juiz deve ter a faculdade de, em certos casos, fixar as regras técnicas a observar ao longo do processo e o seu tempo de duração até à decisão final.

Porque – excluídos os princípios estruturantes do contraditório e da igualdade das partes – o processo é, a seguir, um complexo de regras técnicas.

O novo código é um avanço nítido em relação aos paradigmas anteriores; mas há que pensar num salto qualitativo ainda maior que pressupõe formação específica de juízes e advogados direcionada para tal fim.

O estado atual das coisas percebe-se se se fizer a retrospectiva histórica da nossa civilização.

O Direito foi um dos pilares estruturantes do Ocidente, herança recebida dos romanos.

O estado de direito com todos os seus componentes essenciais, elaborados e instituídos durante séculos foi obra, por isso, de legistas e juristas que assumiram assim o papel fulcral de ideólogos avançados das sociedades europeias.

As revoluções liberais sedimentaram todo esse mundo novo; repare-se, entre nós, na quantidade de juristas, nomeadamente juízes, com papel relevante em 1820, na guerra civil e a quantidade de militares e juízes que, contra a reação miguelista, foram os denominados Mártires da Liberdade (ou Mártires da Pátria).

Com o tempo e a consagração definitiva da independência dos juízes, estes, com base nisso, foram sendo afastados da vida política ativa, deixada para os restantes juristas nomeadamente os advogados.

A composição profissional dos parlamentos reflete ainda hoje este fenómeno e as leis aprovadas parlamentarmente refletem por vezes aquela composição sociológica; é essa marca genética oriunda de um tempo antigo que tem que ser superada.

Há, contudo, complementos adicionais que o novo processo civil deve pressupor como reguladores do Judiciário.

Assim: a) limitação para se advogar no S.T.J. o que evitará incidentes indecorosos a que, por vezes, se assiste (é o que se faz, entre outros, na França, Bélgica, Alemanha); b) fixação de tabelas indicativas de honorários para o patrocínio judiciário como defesa do cidadão que fica a saber com o que, previsivelmente, pode contar; c) pagamento dos honorários do advogado da parte vencedora pelo vencido, incluídos em regra de custas (solução que chegou a estar prevista, entre nós, numa proposta de lei que não passou do papel).

X

X

X

X

Quinto item: o saneamento do lixo processual que entope completamente o funcionamento regular dos Tribunais, que conduz ao número exagerado de ações executivas e que adveio de um desleixo completo do Poder Político não fixando normas reguladoras da concessão de crédito ao consumo.

A metade final dos anos oitenta do século passado e os quinze anos seguintes foram um desaforo.

A instigação ao consumo desenfreado, fosse qual fosse a situação económica do consumidor, levou a prazo ao endividamento familiar que enxameia grande parte dos países da União (mesmo alguns que se suporia insuspeitos, como a Dinamarca).

Prémios de seguro, campanhas para a aquisição de casa própria, leasings, telemóveis no seu melhor, netcabo, tvcabo, sfacs, um rol infindável de atividades de intermediação que não criam riqueza transacionável no mercado internacional, levaram os Tribunais a um bloqueio sem fim e as famílias à falência.

“Compre agora e pague depois” foi a divisa dessa economia hipócrita que serviu para criar ricos mas não riqueza.

Durante esse longo período, as ações entradas em juízo subiram lenta e racionalmente em todas as suas diversas matérias (crime, família, menores, trabalho, etc.) permitindo uma previsão, a longo prazo, da carga processual; a exceção foi o cível: aqui, a subida foi abrupta por causa das ações de dívida e manteve-se em patamares inaceitáveis durante anos a fio, canibalizando todas as previsões.

A governação dos Tribunais em particular e do Judiciário no todo pressupõe a fixação de objetivos que está conexas com a contingência processual, ou seja, com a produtividade do juiz médio perante as condições concretas em que julga e segundo as previsões possíveis do balanceamento normal dos Tribunais.

Se estas previsões são furadas perante um tsunami que se permitiu, nem o C.S.M. nem os

juízes podem fazer seja o que for.

Se a memória não me trai, durante um ciclo longo de há 15/20 anos atrás, a taxa média anual do crescimento de processos na Alemanha situava-se entre 2%/3%, enquanto em Portugal rondava os 9%; o relatório de 2006 da CEPEJ do Conselho da Europa desmistificava a situação portuguesa quando elencava a situação dos países da União: a Espanha tinha cerca de 2000 ações cíveis por 100.000 habitantes, a França tinha 2800, a Alemanha 3200, a Noruega tinha 200, Portugal e Itália tinham 6000.

Ou seja, por força desse lixo processual cível, Portugal tinha 30 vezes mais ações que a Noruega, o triplo da Espanha, pouco mais do dobro da França e pouco menos do dobro da Alemanha.

A contingentação como forma de racionalização do trabalho judicial é fácil de fazer em processos de tramitação homogénea e difícil em processos de tramitação heterogénea.

Por isso, os Tribunais Superiores em Portugal funcionam bem (STJ e Relações) porque o recurso é um iter homogéneo e a contingentação foi aí feita pelo Conselho desde 1991.

Na 1.^a instância, ela é também fácil de fazer nos antigos juízes de círculo provenientes do modelo de 1962, nos Tribunais de instrução criminal e nas varas criminais; mas nos juízos cíveis e nos tribunais de trabalho, com os códigos processuais que temos prevendo formas heterogéneas e incidentes sem fundo, a contingentação torna-se difícil.

Se a isso somarmos o lixo processual às carradas das ações de dívida, a contingentação não é difícil; é impossível.

A prova tivemos-la nós: há 10 anos, por iniciativa do Ministério da Justiça, obtiveram-se números de contingentação criminal, mesmo nos tribunais de 1.^a instância; no cível, isso mostrou-se inviável.

Ou seja, enquanto não for possível o saneamento que muitos de nós preconizam, o sistema continuará a patinar.

X

X

X

X

Sexto item: a ação executiva.

É comum dizer-se que ela é, entre nós, um dos maiores cancros da Justiça portuguesa; simplesmente, nunca se esclarece que com isso os Tribunais clássicos nada têm a ver.

Com a ação executiva de 2003 conseguiu-se um conjunto de coisas coligadas: a) privatizou-se a execução das sentenças cíveis; b) com essa privatização criou-se uma nova profissão liberal a acrescentar ao advogado que havia obtido o reconhecimento do crédito e que, depois, foi posto de lado; c) o controlo da nova profissão ficou entregue corporativamente à Câmara dos Solicitadores, talvez mesmo em roda livre e com sequelas nocivas; d) pretendeu-se (e em parte conseguiu-se) que o agente de execução não prestasse contas nem ao juiz, nem ao processo, abrindo-se a porta ao infinito.

Para o cidadão foi uma catástrofe, para as grandes empresas-credoras foi ótimo porque passaram a ter agentes de execução “à la carte”.

Sempre preferi o modelo nórdico: redução drástica de títulos executivos (onde se incluíam as decisões dos juízes de paz) e um instituto público com competência para todo o país e que os executasse com um leque muito restritivo de incidentes.

Simplesmente, com a crise atual, uma pergunta se impõe: há dinheiro para este sistema?

O investimento inicial era grande, mas o retorno, a prazo, talvez maior – tal é a minha convicção.

Relembre-se que os ingleses não têm ação executiva; para eles executar a decisão de um juiz é um ato de polícia.

X X X X

Para finalizar a abordagem da visão macrogestionária do Judiciário um último ponto: o da formação dos oficiais de justiça que é um pressuposto essencial de qualquer governação seja qual for a opção que esta assumir.

Salientamos, no início, um dado histórico: num país ruralizado e de educação preparatória e deficitária, os nossos Tribunais e códigos processuais centraram-se no magistrado como forma de credibilização do seu funcionamento.

A formação de oficiais de justiça em que se apostou durante certo período no pós-25 de Abril melhorou as coisas; mas hoje assistimos a um novo retrocesso.

Com a crise económica, o não recrutamento de novos funcionários e a mobilidade dos que existem, corremos sérios riscos de termos como funcionários judiciais quem, vindo de sectores completamente díspares da administração e sem a formação específica de base, funcione como um peso morto na produtividade do subsistema judicial.

Um estudo publicado por Nuno Garoupa e sua equipa, abrangendo o longo prazo de 1960-2002, ajuda a perceber o que dizemos.

Segundo ele, a produtividade de cada juiz nesse período e no conjunto processual do sistema foi de 5,2%, de cada advogado de 0,3% e de cada oficial de justiça de -1,2%, ou seja, foi uma produtividade negativa; este é o perigo que continuamos a correr.

Foi por isso que nos Colóquios organizados em Espinho pelo CSM confrontei aquele Professor com esse estudo e ele concordou com a conclusão óbvia: os juízes têm trazido às costas os Tribunais portugueses.

X X X X

Mas a governança dos Tribunais não se resume a uma visão macro; ela exige também uma visão micro, ou seja, uma ótica que – deixando de lado as linhas estruturantes do sistema globalmente considerado – incida sobre a gestão dos micro-organismos corporizados nas duas dezenas de comarcas que vão funcionar como correias circulatórias por onde passam os dramas concretos dos homens cinematizados nos processos e nos julgamentos.

É sobre essa microvisão do governo dos Tribunais que falaremos agora.

E a questão central que está em cima da mesa é a de saber quem deve coordenar e controlar a administração das comarcas que serão instaladas.

Problema igual ao que se colocou aquando da instalação das atuais comarcas experimentais (Lisboa Noroeste, Baixo-Vouga e Alentejo Litoral) e que a lei de 2008 resolveu com coerência lógica.

O modelo implantado em 2008 copiava, no essencial, o da gestão dos Tribunais Superiores; nestes o juiz-presidente do Tribunal é o titular dos poderes de administração que delega ou não num administrador da sua confiança e por si escolhido.

Em 2008 foi uma adaptação deste módulo que o legislador transpôs para as comarcas de 1.^a instância mas erigindo o CSM como a cúpula do sistema.

Assim, o Conselho nomeia o juiz-presidente da comarca (que pode ser um desembargador ou um juiz de círculo), este escolhe o administrador – ambos sujeitos a formação específica em gestão – e essa dupla, funcionando a tempo integral e centrada numa relação de confiança e lealdade recíprocas, é a responsável pela administração global da comarca.

Quem pode estabelecer as diretivas de distribuição genérica de processos, movimentação de juízes ou funcionários e a parametrização processual fixando prioridades, é o CSM; o juiz-presidente, como executor comarcão da política de gestão, responde perante o Conselho tal como o administrador responde perante o juiz-presidente.

Daí que, mau grado o Conselho nomear o presidente da comarca por comissão de três anos, a lei lhe confira o poder de o “demitir” a qualquer momento, substituindo-o por outro, se entender que as funções estão a ser exercidas incorretamente; tal como o presidente poderá demitir o administrador por motivos idênticos e sem respeito pelo prazo da comissão.

Como corolário lógico de tudo isto, o Conselho funciona como a instância final de recurso hierárquico das decisões do juiz-presidente sujeito, obviamente, à sindicância contenciosa do STJ.

A lei de 2008 tem uma impressão digital que funcionou bem nas três comarcas experimentais para as quais foram escolhidos, como presidentes, um desembargador e duas juízas de

círculo.

Era expectável, por isso, que o modelo fosse, agora, alargado a todo o país.

Pura ilusão!

Mas era expectável por razões muito específicas que estão para além do bom funcionamento concreto do modelo que fora pensado e executado.

Os Tribunais são órgãos da administração; mas são-no como estrutura logística para o exercício de uma das funções soberanas do estado, o exercício do Poder Judicial.

Vale isto por dizer que, neles, confluem duas características diversas: uma, meramente burocrática e, por isso mesmo, de apoio administrativo logístico; outra, completamente distinta que contende com a soberania do estado, que é verdadeiramente identitária dos Tribunais e que, nessa medida, assume a feição hegemónica que dá cor ao exercício soberano da função de julgar os conflitos concretos entre cidadãos ou entre cidadãos e o estado.

Daí que a nossa Constituição não fale apenas na independência dos juízes, mas também na independência dos Tribunais como um dos pilares fundadores do estado (art. 203); daí que na reunião da União Internacional de Magistrados (UIM) realizada em Madrid em Setembro de 2001 se tenha defendido que a presidência dos Tribunais deva caber necessariamente a um juiz; e daí que nas estruturas do próprio Conselho da Europa já se tenha aventado que o juiz-presidente do Tribunal devia revestir as características de independência próprias do juiz do julgamento.

Mau grado tudo isto a nova Proposta de Lei da organização judiciária contempla uma rutura de certo modo inesperada com o modelo anterior.

Sintetizemos as nossas divergências.

Em primeiro lugar, institui-se uma gestão tricéfala nas novas comarcas; e apesar de se manter a figura do juiz-presidente este aparece-nos colonizado com a atribuição de poderes meramente retóricos no cômputo global da gestão comarcã.

Passamos a ter, verdadeiramente, três presidentes-administradores paralelos, com poderes próprios e com vasos comunicantes entre si que podem entupir.

Ou seja, temos um juiz-presidente que gere processualmente os juízes da comarca podendo funcionar, até, como um novo inspetor judicial *ad hoc*, temos um procurador-coordenador que gere processualmente os magistrados do Ministério Público e que pode ser também um inspetor *ad hoc*, e temos um administrador com poderes próprios na gestão dos equipamentos e instrumentos logísticos à revelia da presidência do juiz e executando o orçamento comarcão que passa essencialmente por si.

A relação funcional entre juiz-presidente/administrador atinge os patamares mais baixos e cada cabeça do sistema tricéfalo reporta a entidades diferentes: o juiz ao C.S.M.; o procurador ao C. S. M^o P^o; o administrador ao Ministério da Justiça.

Ao longo da história, os órgãos tricéfalos redundaram sempre em poderes unipessoais, ou seja, resolveram-se, a prazo, no poder de um só, fossem eles as troikas soviéticas ou os triunviratos romanos.

Será que o modelo proposto é o primeiro passo para um excesso posterior de interferência ministerial nos Tribunais resolvendo-se então unipessoalmente o tricefalismo que se propõe?

X

X

X

X

A pergunta que se faz agudiza-se se se aprofundar a relação entre juiz-presidente/administrador.

A lei de 2008 era inequívoca: o Conselho podia demitir o presidente antes do prazo e este podia demitir o administrador também antes do prazo se as condições o justificassem.

Agora, o discurso legislativo mudou.

A Proposta de Lei continua a prever expressamente a demissão antecipada do juiz-presidente pelo C.S.M. (art. 90), mas já não a demissão antecipada do administrador pelo juiz-presidente (ainda que por razões justificadas) dando a entender que este se mantém no cargo ao longo da comissão.

Temos, assim, consequências inaceitáveis: se o Conselho demitir o juiz-presidente e nomear outro, este vai ter que aguentar um administrador que pode não querer, não conhecer e com quem tem dificuldade em relacionar-se.

Ou seja, o cargo de juiz-presidente é amovível, o de administrador é inamovível ao longo da comissão.

Mas o inverso também pode acontecer.

Ao contrário da Lei de 2008, a nova Proposta impõe condições para a nomeação e renomeação do administrador: o juiz-presidente nomeia-o de entre cinco candidatos pré-selecionados pelo Ministério da Justiça e renomeia-o, se quiser, mas só se o Ministério concordar.

respetiva execução.

Mais: a contingentação (de que há pouco falamos) é uma ferramenta essencial para a fixação desses objetivos.

Tradicionalmente, ela tem sido estudada no âmbito dos Tribunais comuns desde 1986 e o C.S.M. tem assumido valores de contingentação para os Tribunais Superiores desde 1991 com alterações posteriores, atualizando-os em função de fatores vários.

A Proposta de Lei sonega ao C.S.M. a competência para tabelar valores de contingentação (que passa a ser do Ministério da Justiça) mas surpreendentemente concede-a ao C.S.T.A.F. onde – tanto quanto sabemos – tradição e estudos similares não existem, prescindindo dela o Ministério.

X X X X

O quarto ponto reconduz-nos ao complexo de matérias que integram a competência própria do administrador.

Esta já vinha prevista na Lei de 2008 mas em termos bem mais modestos; agora, alarga-se o que faz do administrador bem mais do que aquilo que a designação sugere, temperado, porém, pelo papel moderador atribuído ao Conselho como órgão cimeiro do recurso hierárquico interposto das suas decisões.

□

□

Luís António Noronha Nascimento

24 de Maio de 2013