

A ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DA JUSTIÇA

Análise comparada das tendências de reforma

Boaventura de Sousa Santos – *Director Científico*

Conceição Gomes – *Coordenadora*

Equipa de Investigação:

Fátima de Sousa

Jorge Almeida

Madalena Duarte

Sara Araújo

Rita Silva

Arsénio Figueira

Pedro Abreu



OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS

FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Novembro de 2001

Índice

Agradecimentos	1
Introdução	3

Capítulo I

As tendências da gestão pública: uma breve abordagem

Sumário Executivo	9
1. A importância da gestão no seio das organizações.....	11
2. Os modelos de gestão pública	13
2.1. A administração burocrática	14
2.2. O modelo gestor.....	16
2.3. O modelo da qualidade total	17
2.3.1. A liderança.....	19
2.3.2. A motivação dos funcionários.....	20
2.3.3. O desenvolvimento de uma cultura organizacional.....	21
2.3.4. A comunicação	22
2.3.5. A introdução de novas tecnologias.....	23
3. A administração e gestão dos tribunais	25
3.1. A administração e gestão dos tribunais: alguns problemas.....	25
3.2. A administração e gestão dos tribunais: concepções emergentes.....	27

Capítulo II

A administração da justiça e dos tribunais em Portugal: breve referência

Sumário Executivo	33
Introdução	35
1. A estrutura orgânica do Ministério da Justiça	36
1.1. Desde 1972 a 2000	36
1.2. A nova orgânica do Ministério da Justiça.....	37
1.2.1. A Direcção-Geral da Administração da Justiça.....	38
1.2.2. Gabinete de Auditoria e Modernização da Justiça	39
1.2.3. Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.....	40

II

1.2.4. Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça	41
1.2.5. Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça	42
2. Algumas reformas no âmbito da administração dos tribunais	44
2.1. Tribunais superiores	44
Supremo Tribunal de Justiça	44
Tribunais da relação	45
O futuro da administração dos tribunais judiciais superiores	46
2.2. Tribunais de primeira instância	47
O administrador do tribunal	49
3. A gestão dos recursos humanos	54
4. A informatização	57

Capítulo III

A promoção da eficácia da administração da justiça no âmbito do Conselho da Europa

Sumário Executivo	65
1. A Justiça e o Estado de Direito: questões centrais do Conselho da Europa	67
2. Resoluções e Recomendações do Conselho da Europa para a promoção da eficácia da administração da justiça	68
3. Algumas actividades do Conselho da Europa no âmbito da administração da justiça criminal	77
4. Algumas propostas em diferentes domínios da justiça de dois principais relatórios	80
4.1. Propostas apresentadas no Relatório elaborado pelo Comité Europeu de Cooperação Jurídica em colaboração com o Comité Europeu para os Problemas Criminais.	81
4.1.1. Medidas preventivas	81
4.1.2. Mediação e conciliação	82
4.1.3. A administração da justiça	83
4.1.4. Organização judiciária	83
4.1.5. Processo civil	85
4.2. A administração e gestão da justiça penal	89
4.2.1. A abordagem da gestão	91
4.2.2. Propostas para melhorar a administração da justiça penal incluídas na Recomendação n.º R (95) 12 e no Relatório do Grupo de Projecto	93
Estabelecimento de objectivos	94
Gestão do volume de trabalho	95
A importância da avaliação do sistema de justiça	95
Gestão de processos	96

Alteração dos métodos de distribuição de trabalho entre os agentes judiciais.....	97
A gestão das infra-estruturas	98
As instalações.....	98
Gestão dos recursos humanos	100
Gestão dos recursos humanos no contexto judicial.....	100
Sistemas de avaliação.....	101
Formação e progressão na carreira	102
Relações de trabalho entre os diferentes agentes judiciais	103
Gestão da informação e da comunicação.....	103
Sistemas de informação	103
Comunicação interna.....	105
Comunicação inter-departamentos	106
Política de relações públicas	108
Comunicação com o público	108
Comunicação com os mass media.....	109
Comunicação com organizações sociais	109
Comunicação entre departamentos judiciais, a administração central e outras autoridades públicas	110

Capítulo IV

A experiência comparada

A administração e gestão da justiça - o País Basco	111
Sumário Executivo.....	111
1. A organização judiciária espanhola.....	113
1.1. Os tribunais	114
1.1.1. O Tribunal Supremo	114
1.1.2. A Audiência Nacional.....	114
1.1.3. Os tribunais superiores de justiça.....	115
1.1.4. As audiências provinciais	115
1.1.5. Os tribunais de primeira instância	115
2. A administração e gestão da justiça no País Basco	116
2.1. Um novo modelo para os edifícios dos tribunais	117
2.2. A informatização dos tribunais	122
A informatização da tramitação processual.....	127
2.2.1. Os planos de informatização.....	129
2.3. A reforma da secretaria judicial.....	138

A administração e gestão da justiça – a Holanda	147
Sumário Executivo	147
1. A organização judiciária.....	149
1.1. jurisdição comum	149
Tribunais distritais	149
Tribunais regionais.....	149
Tribunais de recurso	150
Supremo Tribunal	150
Tribunais especializados	150
Propriedade rural.....	150
Conflitos relativos à gestão das empresas	150
1.2. Jurisdição administrativa.....	151
Secções administrativas dos tribunais regionais.....	151
Tribunais administrativos de recurso	151
Tribunal de Comércio	151
Divisão administrativa do Conselho de Estado	152
Tribunal Alfandegário.....	152
Tribunal de Recurso das Bolsas de Estudo	152
1.3. Organização do poder judiciário	152
2. As reformas da administração da justiça na Holanda	153
2.1. Uma justiça de resolução de conflitos “feita à medida”	155
2.2. Uniformidade de procedimentos e decisões judiciais.....	156
2.3. Diminuição da duração dos processos e das pendências	158
2.4. Abertura do sistema judicial à sociedade	159
2.5. Melhorar o acesso à justiça	160
2.6. Projectos específicos no âmbito da administração e gestão dos tribunais	161
A administração dos tribunais na Holanda	161
Projecto “Gestão Integrada”	162
Projecto “Conselho Judiciário Para a Administração da Justiça”	164
Projecto “Qualidade Para o Judiciário”	165
Sistema de qualidade ao nível macro	167
Sistema de qualidade ao nível dos tribunais	168
Sistema de qualidade ao nível micro	169
Instrumentos utilizados na concretização do Projecto “Qualidade para o judiciário”	170
Monitorização das reformas e feedback.....	173

A administração e gestão da justiça – a Noruega	175
Sumário Executivo.....	175
1. A organização judiciária	177
1.1. Conselhos de Mediação.....	177
1.2. Os Tribunais Municipais (tribunais distritais ou tribunais de cidade)	178
1.3. Tribunais de recurso.....	179
1.4. O Supremo Tribunal	179
1.5. As jurisdições especiais.....	180
2. As reformas da justiça na Noruega	181
3. As medidas alternativas de resolução de litígios	182
4. As reformas processuais	183
5. A administração dos tribunais: as tendências de reforma	183
5.1. A administração dos tribunais judiciais a nível central: o Departamento de Administração dos Tribunais.	184
5.2. A administração dos tribunais a nível local	186
5.3. A formação	187
5.4. As novas tecnologias de informação e informatização	187
5.5. A monitorização.....	188
5.6. As propostas da Comissão Norueguesa para os Tribunais Judiciais.....	189
Soluções de ordem organizacional	191
A administração e gestão da justiça – a Inglaterra e o País de Gales	195
Sumário Executivo.....	195
1. A organização judiciária	197
Magistrates' Courts	197
Crown Court	197
County Courts	197
High Court	198
Court of Appeal	198
House of Lords	199
2. A administração e gestão dos tribunais	199
Lord Chancellor's Department	200
Court Service	201
Medidas estratégicas.....	202
O Programa de Mudança da Justiça	204
Planeamento Estratégico	205
As pessoas como prioridade	206
Melhoria dos serviços no sentido da satisfação dos utentes	206

Desenvolvimento de parcerias internas e externas	206
Estabelecimento e aperfeiçoamento de objectivos	206
Tecnologia de informação para auxiliar os serviços	207
Comunicações	207
Melhoramento das relações entre o Court Service e os tribunais	208
Liderança	208
3. As reformas do sistema judiciário	208
3.1. As principais linhas de reforma	208
3.2. As reformas na área da justiça cível.....	211
A gestão do processo	213
3.3. As reformas na área da justiça criminal.....	215
A reforma dos Magistrates' Courts	220
Administração e gestão.....	220
A reforma do Crown Court.....	224
Outras propostas de reforma especialmente dirigidas à justiça criminal	225
As propostas do relatório Criminal Justice: The Way Ahead.....	225
As propostas do relatório Criminal Courts Review	226
4. As novas tecnologias de informação	229
A administração e gestão da justiça – os Estados Unidos da América	235
Sumário Executivo	235
1. A organização judiciária.....	237
1.1. A jurisdição federal	237
O Supremo Tribunal dos Estados Unidos da América	237
Os tribunais federais de recurso.....	238
Os tribunais federais de distrito	238
1.2. A jurisdição estadual.....	239
Os tribunais estaduais de primeira instância.....	239
Os tribunais estaduais de recurso	240
O Supremo Tribunal dos Estados.....	240
2. Cem anos de administração dos tribunais nos E.U.A: breve referência à evolução do processo de reforma	240
3. A administração e gestão dos tribunais federais	244
3.1. A administração e gestão ao nível dos tribunais	244
3.2. A administração e gestão dos tribunais ao nível dos círculos.....	245
3.3. A Conferência Judicial dos E.U.A. e o Departamento Administrativo dos tribunais federais.....	245
3.4. O Centro Judicial Federal	246

4.	A administração e gestão dos tribunais estaduais	248
4.1.	As linhas principais.....	248
	Os administradores dos tribunais estaduais	249
	O Juiz-Presidente	251
4.2	Um estudo de caso: a administração dos tribunais no Estado do Tennessee	251
4.2.1.	A organização judiciária do Estado do Tennessee: breve referência	252
4.2.2.	A administração dos tribunais no Estado do Tennessee	254
	O Departamento de Administração dos Tribunais	254
	Os secretários dos tribunais de recurso e de primeira instância	255
	A Comissão Sobre o Futuro do Sistema Judicial do Tennessee.....	255
5.	A formação dos administradores dos tribunais nos Estados Unidos da América: uma perspectiva geral	262
	Court Service Division (CSD).....	263
	Court Technology Division (CTD)	264
	Instituto para a Administração dos Tribunais	265
	O Programa Internacional	268
	O projecto de estudos	268
	Standards de performance dos tribunais de primeira instância.....	268
	Um exemplo da avaliação de um dos standards de performance dos tribunais	274
6.	Algumas questões no âmbito da administração dos tribunais e da justiça.....	278
6.1.	Técnicas de avaliação dos juizes.....	278
6.2.	Arquivo informático.....	279
6.3.	Uma justiça mais perto dos cidadãos	280
	Propostas dirigidas ao público em geral	281
	Sinais de indicação.....	281
	Postos de informação	282
	Identificação dos funcionários	282
	Declaração de serviço público.....	282
	Relatório anual.....	282
	Plantas do tribunal	283
	Agendas.....	283
	Serviço de fotocópias	283
	Caixas de pagamento automático	284
	Balcões especializados	284
	Segurança	285
	Emergências médicas	285
	Condições acústicas dos tribunais	285
	Deficientes/impedimentos individuais.....	286

Aumentar as horas de expediente	286
Terminais informatizados de atendimento (Kiosks)	286
Sistema telefónico automatizado	287
Decoração	288
Salas de refeição e de lazer	288
Lavabos	288
Caixas de sugestões	288
Provedor	289
Comissões de utentes	289
Promoção junto do público	289
Relações com a comunicação social	290
Presenças	290
Audiências breves	290
Propostas dirigidas aos litigantes	291
Salas de reunião	291
Preenchimento electrónico de documentos	291
Inquirição por telefone ou teleconferência	291
Utilização de linguagem simples	291
Computadores para os utentes	292
Formulários simplificados	292
Serviços sociais	292
Igualdade de tratamento	292
Propostas dirigidas às vítimas, testemunhas e crianças	293
Salas de espera	293
Infantários	293
Programa de protecção às vítimas de violência doméstica	293
Um tribunal mais perto dos cidadãos	294
6.4. Sistemas de gestão de processos	296
6.5. Videoconferência	298
6.6. Adaptar as infra-estruturas à tecnologia	300
O planeamento dos tribunais: necessidades convergentes	301
6.7. As novas tecnologias no planeamento dos tribunais federais	302
a) Padrões de design dos tribunais em CD-ROM	304
Previsão do volume de processos	305
Previsão dos recursos humanos	305
b) Sistemas de informação geográfica (Geographical Information Systems – GIS)	306

Capítulo V
Conclusões

Conclusões	307
Referências Bibliográficas.....	339

Agradecimentos

Este trabalho foi desenvolvido no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Para a sua execução, além dos investigadores que recolheram ou escreveram informação para o texto do relatório que agora se apresenta, e que são mencionados na equipa de investigação, outros investigadores do Centro de Estudos Sociais colaboraram pontualmente neste trabalho. Agradecemos aos Drs. Liliana Roque, Rita Simões, Taciana Lopes, Luís Paiva e Natália Sousa.

Parte da informação comparada que utilizámos neste estudo foi-nos proporcionada por investigadores ou instituições que do mesmo tema se vêm ocupando ou que são responsáveis por processos de reforma nesta área. Cumpre-nos, por isso, referir e agradecer a resposta às nossas solicitações de Inmaculada de Miguel Herran (Governo Basco), Pim Albers (Ministério da Justiça Holandês), Perry Timms (Inglaterra), Suzanne W. Dassel (Institute for Court Management, E.U.A.), American Judicature Society (E.U.A.), Francesco Contini (Istituto di Ricerca Sui Sistemi Giudiziari, Itália), Adrian A. S. Zuckerman (Oxford University) e Brian J. Ostrom (National Center for State Courts, E.U.A.).

Agradecemos também aos senhores magistrados, Dr. Teodósio Jacinto, por nos ter ajudado a obter alguma informação comparada, e ao Dr. Helder Roque, que, amavelmente, aceitou esclarecer-nos algumas dúvidas sobre a experiência portuguesa.

1. Os movimentos de reforma da justiça

Desde os finais da década de 80 que os tribunais, em muitos países, têm adquirido crescente visibilidade social, generalizando-se, à escala global, os movimentos de reforma dos sistemas judiciais e do Estado de Direito. Em todos os continentes, as agendas políticas de países tão diversos como Moçambique, Rússia, África do Sul, Colômbia, China, França, Holanda, entre muitos outros, incluem projectos de reforma da justiça.

As reformas da administração da justiça são, em boa medida, resultado de um conjunto complexo e, por vezes, contraditório, de diferentes forças e factores sociais. O peso desse conjunto nos processos de transformação da justiça depende da realidade social e do contexto político-cultural de cada país. Por exemplo, nos países que vivem processos de transição democrática, a reforma do sistema judicial é incluída nos programas de governo por se considerar que o sucesso do processo democratizador depende de um novo paradigma do sistema judicial: mais democrático, mais sensível aos direitos e garantias fundamentais e mais eficiente.

O melhoramento do judiciário, sobretudo no que respeita à sua eficiência e eficácia, é visto também como parte de um processo mais amplo de modernização do Estado e desenvolvimento económico-social. E é também por entender que a reforma do judiciário não pode ser ignorada no processo de desenvolvimento e de reajustamento económico que o Banco Mundial tem demonstrado um crescente interesse na reforma da administração da justiça, matéria que vem incluindo nas suas políticas de intervenção regional ou nacional.

Diga-se, aliás, que, desde meados dos anos 80, as reformas da justiça converteram-se numa das componentes principais dos programas de ajuda aos países em vias de desenvolvimento por parte de instituições internacionais,

como a USAID, primeiro na América Latina, seguindo-se a Ásia, África e Europa Oriental (Santos: 2000).

Também em Portugal a justiça e os tribunais têm estado duplamente dominados pela ideia de crise e pelas estratégias políticas de reformas adoptadas para lhe fazer face, reformas que continuam a pressupor indicadores de ordem quantitativa: pendências e morosidade. As estatísticas da justiça mostram que a procura social do sistema judicial português, globalmente considerado, tem registado um crescimento constante na última década, mantendo a tendência iniciada na década de 80. Transformações de ordem económica, social e legal induziram ao crescimento dramático do número de processos entrados nos tribunais portugueses trazendo novos problemas e exigindo novas respostas ao judiciário.

As medidas judiciais mais significativas introduzidas no sistema judicial português, nos últimos anos, foram, assim, dirigidas à resolução dos problemas da ineficiência e da lentidão da justiça. Com esse objectivo, introduziram-se alterações, designadamente aos Códigos de Processo Civil e Penal, no sentido da simplificação e aceleração da tramitação processual, às leis substantivas, no sentido da desjudicialização e descriminalização de certas práticas, e às leis de organização judiciária.

2. Novas tendências de reforma da administração e gestão da justiça

Os relatórios do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa e outros estudos, quer nacionais, quer internacionais, identificaram um conjunto de problemas concorrentes para a morosidade da justiça e, em geral, para a ineficiência dos sistemas judiciais. De entre eles, destaca-se a insuficiência de infra-estruturas judiciárias e de recursos humanos; o aumento considerável de litígios em resultado de alterações de ordem legislativa, social, económica ou outra; a crescente complexidade dos casos, quer no âmbito da justiça cível,

quer no âmbito da justiça criminal; a escassez de recursos financeiros; a ausência ou limitação de recurso aos meios alternativos de resolução de conflitos; a excessiva burocratização dos procedimentos judiciais; a ausência de mecanismos de comunicação e interação expeditos no interior do sistema judicial e nas relações deste com outras instituições; uma legislação processual pouco flexível; os elevados níveis de desperdícios e disfuncionalidades decorrentes de uma estrutura burocrática; a opacidade do sistema judicial; e a sua distância social.

Ao analisarmos a experiência comparada verificamos que, na maioria dos países da Europa, o movimento reformador tem-se concentrado, sobretudo, em soluções de carácter processual. Apenas na década de 90, se regista uma tendência de investimento em outro tipo de medidas, nomeadamente no domínio das infra-estruturas judiciárias, em especial nas novas tecnologias, nos novos modelos de gestão de processos e de tribunais e nos mecanismos alternativos de resolução de conflitos. Como se verá, os recentes programas de reformas no sentido de aumentar a eficácia e melhorar o funcionamento do sistema judiciário integram medidas de natureza diversa. Continuam a dar significativa importância a medidas de carácter processual, mas acompanhadas de outras medidas, como medidas preventivas, medidas que visam incentivar a resolução amigável de conflitos, meios alternativos de resolução de litígios e medidas relativas à administração e gestão do sistema judicial.

Os Estados vêm, gradualmente, reconhecendo que os métodos de gestão tradicionais, lentos e burocráticos, não respondem quer ao volume e complexidade dos processos judiciais, quer às exigências de qualidade e rapidez da sociedade. Por isso, têm vindo a introduzir, embora a níveis diferentes, modernos métodos de gestão. Ao contrário dos modelos tradicionais, os modernos modelos de gestão assentam nos princípios da racionalidade e da qualidade do sistema, no seu funcionamento de forma

orientada e na produção de *outputs* de forma eficiente. Estes modelos de organização oferecem maior flexibilidade e encorajam a eficiência.

3. Objecto e âmbito da investigação e as fontes de dados

O objecto de investigação que nos foi proposto tinha como tema os modelos comparados de gestão dos tribunais na Europa. O percurso do nosso estudo levou-nos, contudo, a alargar o objecto da nossa análise e a descobrir, nos diferentes sistemas judiciais, o conjunto alargado de soluções em curso para responder às novas exigências de organização, funcionamento, qualidade e eficiência da justiça. Este alargamento deveu-se, em primeiro lugar, à dificuldade de conhecer, em detalhe, a partir de Portugal, o modo como os tribunais são administrados nos diferentes países, desde logo porque a bibliografia disponível não está acessível nas línguas mais faladas.

Em segundo lugar, porque, depois de um levantamento exaustivo da informação comparada disponível, não encontrámos, no contexto Europeu, grandes diferenças no modo como os tribunais estão a ser administrados. Como já deixámos dito, a focalização das reformas na administração e gestão dos tribunais é recente.

The last but not the least porque consideramos que estas, como outras reformas, não podem ser analisadas sectorialmente. As propostas de solução organizacional devem ser situadas no processo mais amplo de reforma e analisadas em articulação com outros projectos relevantes em curso para a modernização da justiça.

O alargamento aos Estados Unidos da América deveu-se ao facto de ser um país de referência dos processos de reforma nesta matéria e onde a ideia de eficiência na administração da justiça tem sido promovida por diversas organizações ao longo das últimas décadas.

O tempo e os recursos disponíveis para a realização deste trabalho, bem como a informação comparada acessível, delimitaram o âmbito dos sistemas judiciais a estudar. A sua escolha assentou em dois critérios fundamentais: a existência de informação em língua inglesa ou francesa e de sistemas judiciais objecto de processos de reforma mais amplos. A análise do sistema norueguês justifica-se, ainda, por ter sido considerada pelo Comité Europeu da Cooperação Jurídica como uma experiência particularmente eficaz. A experiência do País Basco merece referência pela concentração das reformas nas infra-estruturas judiciais e na informatização do sistema.

A nossa análise foi feita com base na informação comparada que nos foi possível obter a partir de Portugal. Parte dela foi-nos proporcionada por investigadores do mesmo tema, instituições que dele se vêm ocupando ou instituições com responsabilidades nas reformas. Apesar da pesquisa exaustiva, sabemos que, nestas condições, a informação é, por certo, limitada e muito mais haverá a conhecer sobre cada uma das experiências comparadas.

4. A apresentação do relatório

Este relatório está dividido em quatro capítulos. No primeiro traçamos a evolução dos modelos de gestão que têm dominado a estrutura organizativa pública nas últimas décadas, colocando em confronto: o modelo burocrático, o modelo gestor e o modelo da qualidade total.

No capítulo 2 pretendemos apenas mapear as principais iniciativas de carácter legislativo ou outras que, em matéria de administração e gestão do sistema judicial, têm vindo a ser desenvolvidas pelo Governo português nos últimos anos. A análise e a avaliação da administração e gestão da justiça em Portugal, que nos parece fundamental fazer, não constitui objecto do nosso estudo.

No capítulo 3 damos conta de um conjunto de Resoluções e Recomendações, adoptadas pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, com vista a melhorar o funcionamento da justiça e a assegurar a celeridade e a eficácia dos processos judiciais. No âmbito das actividades do Conselho da Europa, destacamos, ainda, as propostas, nesta matéria, constantes de dois documentos: o relatório elaborado pelo Comité Europeu da Cooperação Judiciária em colaboração com o Comité Europeu para os Problemas Criminais e o relatório do Grupo de Projecto sobre práticas institucionais, avaliação de experiências piloto e sobre reformas no âmbito da gestão da justiça criminal.

No capítulo 4 procedemos a uma análise da experiência comparada, confrontando as tendências de reforma do País Basco, Holanda, Noruega, Inglaterra e País de Gales e Estados Unidos da América. Porque era fundamental contextualizar os diferentes sistemas procedemos também, para cada um deles, a uma breve caracterização da organização judiciária.

Terminamos este relatório com as conclusões.

Capítulo I

As tendências da gestão pública: uma breve abordagem

Ao longo dos anos têm surgido vários modelos de administração e gestão das organizações, cada um baseado num conjunto de objectivos principais, que, por sua vez, irão determinar o modo como é administrada a organização e, conseqüentemente, o sistema de administração escolhido. A administração e gestão das organizações pertencentes ao sector público, menos flexível que o privado, tem evoluído de um modo mais conservador. As exigências do Estado, enquanto organização, foram sendo satisfeitas com a adopção do modelo burocrático. Contudo, a burocracia, enquanto paradigma de organização, tem, progressivamente, deixado de dar resposta às exigências de celeridade e eficiência dos serviços prestados e, conseqüentemente, deixado de satisfazer as necessidades dos cidadãos.

Nas últimas décadas começou a desenhar-se um novo modelo de gestão pública: o modelo gestionário. Este modelo é caracterizado pela gestão profissional, pela fragmentação das unidades administrativas, pela competição, pela adopção dos modelos de gestão empresarial, pela clara definição dos padrões de performance, pela focalização nos resultados, e pela importância dada ao uso eficiente dos meios existentes.

Contudo, apesar da necessidade de uma reforma da gestão pública, esta não pode ser redesenhada exclusivamente com base nos modelos de gestão empresarial. São duas realidades distintas e os cidadãos não podem ser, de forma alguma, reduzidos a meros consumidores.

Neste sentido, vários autores propõem uma nova concepção de Administração Pública e um novo modelo de administração e gestão - o Modelo da Qualidade Total - baseado nos fundamentos do modelo gestionário. O modelo proposto segue determinados critérios, nomeadamente a liderança, como factor fundamental na promoção da qualidade numa qualquer organização, a gestão das pessoas para desenvolver e sustentar o potencial humano de uma forma eficiente, a definição clara da política e estratégia organizacional, a gestão das parcerias externas e dos recursos internos à organização, o aumento da eficiência dos procedimentos de modo a melhor satisfazer as necessidades dos utentes e a comparação dos resultados chave do desempenho planeados com os resultados alcançados.

Estes critérios vão também ao encontro de alguns dos princípios defendidos pelo modelo gestionário assumindo-se, deste modo, como princípios organizacionais fundamentais da nova concepção de administração. Esses princípios são: a liderança, a motivação dos funcionários, o desenvolvimento de uma cultura organizacional, a comunicação e a introdução de novas tecnologias.

Os tribunais ainda são vistos como organizações excessivamente burocráticas. A administração e gestão burocrática dos tribunais tem sido apontada como uma das principais causas da crise da justiça e da distância social entre os tribunais e os cidadãos, por isso, uma das áreas mais carentes de reforma. A introdução de novos sistemas de gestão e administração é, assim, um requisito fundamental da eficácia do sistema judiciário.

1. A importância da gestão no seio das organizações

Uma organização existe sempre que um conjunto de pessoas se reúne com a intenção de alcançar determinados objectivos que, isoladas, não poderiam alcançar. Para a organização se consolidar, os seus membros têm de conhecer esses objectivos bem como os meios para os concretizar. Assim, uma organização necessita de “administração”, ou seja, necessita definir os seus objectivos e o modo de gerir os meios à sua disposição para os alcançar. A administração e gestão de uma organização consiste, em última análise, na coordenação de recursos humanos e materiais com vista a concretizar objectivos específicos. São vários os exemplos de organizações que podem ser apontados: uma empresa, um hospital, uma escola ou um tribunal.

Os princípios fundamentais de gestão são semelhantes em todas as organizações, desde que estas prossigam os mesmos objectivos. Esta ideia aplica-se, quer ao sector privado, quer ao sector público. Armando Pereira ao definir a gestão *“como a prossecução colectiva e conjugada de determinados objectivos organizacionais, isto é, a tentativa de obter resultados úteis na empresa ou nas organizações em geral, através das pessoas e com as pessoas que aí labutam”* sublinha a ideia de que a Administração Pública também é uma organização à qual se aplicam os princípios base da gestão, pois *“também aí se congregam as pessoas, se desenvolvem as actividades com vista à produção das utilidades públicas, se levam a cabo, com mais ou menos ênfase, as actividades funcionais de gestão, como seja planejar, organizar, dirigir, coordenar, controlar, avaliar, etc., no âmbito da prossecução dos objectivos que se colocam às organizações e designadamente aos departamentos públicos”* (2000: 84)¹.

¹ Esta também é a posição de Rocha (2000. “Modelos de gestão pública” in Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, Vol. I, nº 1, 6-16) que identifica na Administração Pública vários modelos de gestão que analisaremos mais à frente.

O modo como uma organização é gerida pressupõe um entendimento especial dos seus objectivos e atribuições, dos meios que tem ao seu dispor e das pessoas que a compõem. Ao longo dos anos, têm surgido vários modelos de administração e gestão das organizações, cada um baseado num conjunto de objectivos principais, determinados, em grande medida, pelas evoluções sociais e políticas. Por sua vez, esse conjunto de objectivos, quando definido, irá determinar o modo como é administrada a organização e, conseqüentemente, o sistema de administração escolhido.

O sector privado/empresarial é o sector mais flexível, adoptando rapidamente as alterações estratégicas. No princípio do século XX, o objectivo fundamental das organizações neste sector centrava-se no melhoramento das tarefas a desempenhar, surgindo formas de administração que implementaram a simplificação e especialização das tarefas e o trabalho em cadeia. A preocupação com a própria estrutura organizacional dominou os anos seguintes. Os vários modelos que surgiram enfatizaram as funções da organização ou a sua estrutura. Entre estes destaca-se, pela sua difusão, o modelo burocrático.

Mais recentemente várias outras preocupações têm dominado o mundo das organizações: a preocupação com o comportamento das pessoas e com as relações humanas; a preocupação com a inclusão da tecnologia no seio da organização; a preocupação com o ambiente; e a preocupação com a qualidade do serviço ou do produto no intuito de melhor satisfazer o cliente. Com esta nova preocupação surgiu uma nova teoria de gestão, a Gestão da Qualidade Total.

A administração das organizações pertencentes ao sector público, menos flexível que o privado, tem evoluído de um modo mais conservador. As exigências do Estado, enquanto organização, foram sendo satisfeitas com a adopção do modelo burocrático. A centralização do poder, a rígida determinação das funções e dos procedimentos e a hierarquização das

relações tornaram-se características estruturantes da organização estatal. As rotinas e resistências desenvolvidas pelos funcionários públicos dificultam a implementação de mudanças organizacionais. Para além disso, outros problemas são-lhe inerentes: *“entre os diferentes níveis hierárquicos surgem problemas de comunicação, as relações entre os indivíduos são despersonalizadas, a comunicação é formal e distante, a centralização é exagerada, as decisões são tomadas por pessoas afastadas dos problemas e dos clientes, os funcionários encontram-se desmotivados e o enquadramento e identificação com os objectivos das organizações são realidades ainda pouco perceptíveis”* (Silva, 2000: 109). Não obstante todos estes problemas, e desde que o sistema funcione com um mínimo de eficiência e de adequação às necessidades dominantes, os incentivos à mudança são difíceis de encontrar.

Contudo, o sentimento de inadequação da estrutura organizacional do sector público tem-se acentuado. A burocracia, enquanto paradigma de organização, tem, progressivamente, deixado de satisfazer as necessidades dos cidadãos. O cidadão, enquanto utente de um serviço público e cliente dos serviços prestados pelo sector privado, toma consciência das diferenças na eficácia e na eficiência de ambas as organizações. A pressão dos utentes tem forçado vários Estados a repensar o modelo de administração e a adoptar, progressivamente, um modelo mais direccionado à obtenção da qualidade e à satisfação do utente.

2. Os modelos de gestão pública

Como já referimos, a gestão e administração das organizações tem sido encarada de várias formas. No que se refere à Administração Pública, são dois os modelos principais em confronto: a Administração Burocrática e a Administração Gestionária².

² Oliveira Rocha (2000) considera a existência de quatro modelos de gestão: administração legal-burocrática, administração profissional, gestão política e modelo gestor.

2.1. A administração burocrática

O Estado Liberal adoptou como modelo de gestão da Administração Pública o modelo burocrático. Segundo este modelo, a administração é gerida pelo poder político *“com base num modelo hierárquico de burocracia, composta por funcionários, admitidos com base em concursos, neutrais nas suas decisões e cujo objectivo é o interesse geral. A esta administração compete apenas implementar as políticas, cabendo aos políticos a decisão e formulação dessas mesmas políticas”* (Rocha, 2000: 7). Desta forma, cabia aos políticos definir políticas e aos administradores implementá-las, de acordo com as regras de boa gestão e não de acordo com a oportunidade política e o tempo eleitoral.

Para Max Weber, a “burocracia” constituía um meio de identificar as características da organização no sentido de nela se atingir a racionalidade legal, económica e técnica. Segundo este autor, as organizações burocráticas apresentavam diversas vantagens em relação às outras formas de organização: precisão, velocidade, conhecimento, unidade, subordinação estrita e redução dos custos materiais e humanos. Estas vantagens eram possíveis essencialmente devido à hierarquização das relações interpessoais, ao carácter formal das comunicações, à divisão racional do trabalho, à standardização dos procedimentos e à completa previsibilidade do comportamento dos funcionários. Contudo, a aplicação prática deste modelo resultou na despersonalização do relacionamento interpessoal e no uso excessivo de formalismos, factores que potenciaram uma elevada resistência à mudança e uma forte defesa dos funcionários face a pressões externas.

Apesar destas disfunções, a verdadeira crise deste modelo surgiu apenas com o aumento das funções do Estado resultantes do *New Deal*. Não obstante esta crise, a Administração Pública continuou a ser entendida *“como um corpo de funcionários neutral, obedecendo de forma mecânica às*

directrizes dos políticos e que é recrutado exclusivamente com base no mérito. E é tanto mais estranho, porquanto, pelo menos a nível dos quadros superiores dirigentes, esta separação do poder político nunca existiu completamente” (Rocha, 2000: 8).

Esta situação de crise do modelo burocrático agravou-se com a emergência do *Welfare State* e com o conseqüente aumento das despesas com a saúde, educação, segurança social e funcionários públicos. Neste período, a burocracia deixou de dar resposta às exigências de celeridade e eficiência nos serviços prestados, levando a que se introduzissem algumas mudanças na Administração Pública. Criou-se a figura do gestor público profissional, instituiu-se a percepção de que não há uma separação entre a administração e a política, e passou-se a entender que *“o sistema administrativo não está isolado dentro do sistema político, não podendo ser gerido como uma máquina. A administração participa efectivamente na discussão das políticas públicas, podendo mesmo ter um papel determinante”* (Rocha, 2000: 8-9). Todavia, essas mudanças não tiveram resultados significativos.

Com o pós-guerra começaram a surgir novas ideias sobre a Administração Pública, entre as quais a teoria da escolha pública. Esta teoria defende que o interesse público é melhor servido pelo mercado, sendo que a função mais importante do governo é a de deixar os mercados funcionar naturalmente para maior ganho do público. Para isso, o Estado tem de ser forte, a Administração Pública minimalista e os burocratas têm de responder não aos cidadãos ou aos clientes, mas ao poder político. A legitimidade da burocracia passou, assim, a assentar na legitimidade política (Rocha, 2000).

Este modelo, apesar de todas as inovações introduzidas, tem dominado a estrutura organizativa pública, mesmo nos nossos dias. Contudo, essa hegemonia tem vindo a enfraquecer com a emergência de um novo modelo de administração.

2.2. O modelo gestor

Nas últimas décadas do século XX começou a desenhar-se um novo modelo de gestão pública: o Modelo Gestor. Este modelo é caracterizado pela gestão profissional, pela fragmentação das unidades administrativas, pela competição, pela adopção dos modelos de gestão empresarial, pela clara definição dos padrões de performance, pela focalização nos resultados, e pela importância dada ao uso eficiente dos meios existentes.

Um dos pressupostos deste novo modelo de gestão pública é que o sector público é muito dispendioso e não possui regras que estimulem a eficiência e a eficácia. Consequentemente, qualquer reforma do Estado e da Administração Pública deve passar pela privatização de certas áreas. Mesmo nas áreas não privatizáveis deve ser introduzida uma forma de gestão equiparada à gestão privada, onde a ideia de concorrência desempenha um papel fundamental no desenvolvimento e melhoramento das instituições. No entanto, não basta *“introduzir na Administração Pública mecanismos de mercado; é necessário convencer os cidadãos de que são predominantemente consumidores de serviços públicos, pelo que esta mudança supõe a alteração da cultura administrativa dos funcionários, os quais não devem aparecer “vestidos de poder”, mas vendedores de serviços e sujeitos a avaliação da qualidade dos mesmos”* (Rocha, 2000: 13). Contudo, apesar da necessidade de uma reforma da gestão pública, esta não pode ser redesenhada exclusivamente com base nos modelos de gestão empresarial. São duas realidades distintas e os cidadãos não podem ser, de forma alguma, reduzidos a meros consumidores.

Neste sentido, vários autores propõem uma nova concepção de Administração Pública. No seio da nova Administração, o Governo não poderá mais ser entendido como um actor racional que impõe unilateralmente a sua vontade. A gestão da Administração Pública pressupõe a existência de vários

actores – locais, regionais e nacionais - como partidos políticos, grupos de interesse, instituições e organizações privadas.

A nova Administração deve ser entendida como uma organização onde participam diversos indivíduos e grupos, o que pressupõe, necessariamente, a alteração de estruturas, processos e mentalidades de modo a garantir melhores custos, melhores serviços e melhores tempos, isto é, um serviço de qualidade.

Um pouco por todo o lado, estes novos objectivos da Administração Pública têm sido mobilizados para a construção de um novo modelo de administração e gestão, o Modelo da Qualidade Total, baseado nos fundamentos do modelo gestionário. No que se refere especificamente ao caso da Administração Pública portuguesa, José Orvalho Silva entende que *“não faz sentido que [se] ignore o movimento mundial pela qualidade, pois condenaria o país a um atraso progressivo e irreversível em relação aos países que já fizeram a sua opção pela qualidade dos serviços públicos”*(2000:110).

2.3. O modelo da qualidade total

A adopção do modelo gestionário vem substituir o modelo centralista, burocrático e autoritário por um *“modelo de responsabilidade partilhada, delegando autoridade e responsabilidade de decisão, actuando com base nas necessidades explícitas e implícitas do cliente, fomentando o trabalho em equipa, partilhando a gestão como forma de motivação e envolvimento dos funcionários e libertando o potencial criativo das pessoas”* (Silva, 2000: 111). Para fornecer um desenvolvimento sustentável a este modelo, tem sido adoptada, um pouco por todo o lado, uma filosofia de gestão que permite às organizações ajustarem-se constantemente às necessidades reais: A Gestão pela Qualidade Total (*Total Quality Management* – TQM). Esta filosofia assenta num modelo europeu de excelência de gestão pela qualidade consagrado pela Fundação Europeia para a Qualidade da Gestão (*European Foundation for*

Quality Management - EFQM)³. Esta fórmula, aplicada a organizações do sector público e privado, tem, para Albino Lopes e Catarina Lopes, “a virtualidade de conjugar um conjunto de critérios ou dimensões de gestão pela qualidade, fundamentais ao desenvolvimento organizacional, e conseqüente aumento da competitividade de qualquer serviço. A sua operacionalização define-se por um processo contínuo de inovação e aprendizagem, através do desenvolvimento de meios e processos com vista ao alcance de resultados, como garante da eficácia e eficiência de qualquer unidade produtiva, pública ou privada” (2000: 108).

O modelo proposto pela EFQM segue determinados critérios, nomeadamente a liderança, como factor fundamental na promoção da qualidade numa qualquer organização; a gestão das pessoas para desenvolver e sustentar o potencial humano de uma forma eficiente; a definição clara da política e estratégia organizacional; a gestão das parcerias externas e dos recursos internos à organização; o aumento da eficiência dos procedimentos de modo a melhor satisfazer as necessidades dos utentes; os resultados nas pessoas, ou seja, a percepção dos funcionários em relação à organização onde estão inseridos; os resultados nos utentes como indicador da sua satisfação com o serviço prestado; os resultados na sociedade, isto é, o impacto do serviço prestado na sociedade; e a comparação dos resultados chave do desempenho planeados com os resultados alcançados.

Estes critérios vão também ao encontro de alguns dos princípios defendidos pelo modelo gestor assumindo-se, deste modo, como

³ A Fundação Europeia para a Qualidade da Gestão (EFQM) foi fundada em 1988 pelos presidentes de 14 grandes companhias, com o apoio da Comissão Europeia. Actualmente é constituída por mais de 600 organizações que vão desde grandes multinacionais e companhias nacionais importantes até institutos de investigação. A EFQM tem dois objectivos primordiais. Em primeiro lugar, propõe-se a estimular e apoiar organizações europeias na participação de actividades de melhoramento que conduzam à satisfação do consumidor, do trabalhador e que produzam um impacto positivo na sociedade e nos resultados das empresas. Em segundo lugar, pretende que a Qualidade Total da Gestão seja um factor decisivo para alcançar uma vantagem na competitividade global. Esta fundação está representada em Portugal através da Associação Portuguesa para a Qualidade (APQ).

princípios organizacionais fundamentais da nova concepção de administração. Esses princípios são: a liderança, a motivação dos funcionários, o desenvolvimento de uma cultura organizacional, a comunicação e a introdução de novas tecnologias. Iremos analisar de seguida cada um destes princípios.

2.3.1. A liderança

De acordo com a EFQM, a qualidade resulta, acima de tudo, de uma liderança clara e com uma estratégia bem definida.

Ao contrário do entendimento do modelo burocrático, a liderança não é necessariamente sinónimo de autoritarismo, nem de rigidez hierárquica. Ao líder cabe não só dar instruções, como também definir o papel e missão da organização; personificar o objectivo organizacional, decidindo os meios para alcançar os fins; defender a integridade da organização; e, por fim, resolver conflitos internos (Hall, 1996: 140). As novas concepções de liderança têm vindo a mostrar que o papel de líder varia em função dos seguintes factores: a posição na organização, a especificidade das situações, as características dos indivíduos envolvidos e a natureza das relações com os subordinados. Assim, podemos identificar quatro estilos de liderança. O primeiro estilo é directivo. Neste, o líder fornece instruções específicas e controla passo a passo o cumprimento dessas instruções. É um estilo adequado para situações em que as decisões têm de ser tomadas rapidamente e para quando as pessoas são inexperientes ou não conhecem a organização. O objectivo principal é a estruturação de tarefas.

O segundo estilo é, sobretudo, orientativo. É aconselhado para pessoas que estão a começar a conhecer a organização e para pessoas que, apesar de estarem motivadas e de terem alguma experiência na organização, podem ficar bloqueadas por estarem desorientadas. Este líder deve não só dirigir, como apoiar, elogiar e tratar com dignidade os seus subordinados, procurando mobilizá-los e motivá-los.

A liderança pode, ainda, ser participativa, isto é, pode envolver os subordinados com alguma experiência na definição e execução das tarefas. O líder pode, por exemplo, pedir as opiniões daqueles antes de tomar uma decisão.

O último tipo é o delegativo e aplica-se a pessoas competentes e empenhadas. O líder supervisiona de uma forma geral o trabalho dos subordinados e dá-lhes alguma liberdade na realização das tarefas, delegando-lhes responsabilidades.

A nova concepção de administração pressupõe a adaptação do estilo de liderança ao contexto e aos objectivos da organização. O ideal será passar, progressivamente, de um estilo directivo para um estilo delegativo, de forma a fomentar a cooperação, a diminuição dos conflitos internos e, por fim, a produtividade (Hall, 1996: 145).

2.3.2. A motivação dos funcionários

As pessoas sentem-se motivadas quando conhecem os objectivos da organização e têm consciência da importância do seu papel na sua obtenção. No entanto, no antigo modelo, as organizações não tinham em conta o grau de motivação dos seus funcionários, não reconhecendo nem valorizando o seu esforço e competência. O novo modelo reconhece a importância dessa motivação para a prossecução dos objectivos previamente definidos. Só um funcionário motivado se pode comprometer com um bom desempenho das suas funções resultando num aumento de produtividade.

Neste sentido, a filosofia de gestão consagrada pela EFQM “*pressupõe a auscultação sistemática da percepção (...) [dos funcionários] em relação à organização onde exercem a sua actividade laboral, tendo em atenção um conjunto de variáveis passíveis de influenciarem a sua satisfação*” (Lopes, 2000: 115).

As organizações devem ter em conta, para a adequada motivação dos seus funcionários, sete necessidades sentidas por aqueles: a necessidade das pessoas sentirem que o trabalho que desempenham é importante; a necessidade de reconhecimento do seu esforço e empenho; a necessidade de curiosidade, de quebrar a rotina através da realização de novas tarefas; a necessidade de segurança, de estabilidade no emprego; a necessidade de amizade e convívio, criando laços de proximidade com a organização; a necessidade de realização e prestígio profissional; a necessidade de ter poder, de sentirem que contribuem para o sucesso da organização; e a necessidade de desenvolvimento e de progressão na carreira.

A organização tem todas as vantagens em manter os seus empregados motivados, devendo para tal ficar atenta às suas necessidades. Contudo, há que ter em atenção o carácter subjectivo das necessidades assim como a prioridade conferida a cada uma. Assim, de acordo com Elíseo Estanque, *“a procura de prestígio não pode ser factor de motivação se as recompensas materiais não chegarem para assegurar a satisfação das necessidades primárias. Mas uma vez satisfeito esse limiar mínimo (bens materiais) os maiores factores de motivação são os elementos simbólicos sociais e culturais”*(1997: 4).

Identificadas as necessidades, os meios para as satisfazer têm de ser integrados numa estratégia de desenvolvimento de uma cultura organizacional própria.

2.3.3. O desenvolvimento de uma cultura organizacional

No antigo modelo burocrático, a organização era vista como uma comunidade fechada com uma estrutura impessoal. Com a emergência de novas ideias sobre a administração e gestão das organizações começou a difundir-se a percepção da organização como uma comunidade, com responsabilidades e objectivos sociais. A organização, não só é um elemento

activo da sociedade, como incorpora no seu funcionamento interno uma dinâmica social.

O desenvolvimento de uma cultura organizacional forte e homogénea pode flexibilizar a organização possibilitando que esta se adapte mais eficazmente às novas realidades sociais. Como referem Tom Peters e R. Waterman, *“as companhias de excelência são organizações que têm o poder de aprender”* (1987: 115).

A criação de uma dinâmica social interna é importante para a integração dos funcionários e para a diminuição da distância hierárquica. Isso consegue-se através de rituais, mitos, símbolos, signos e o desenvolvimento de uma linguagem específica.

No desenvolvimento desta cultura organizacional interna, assume especial importância o papel do líder como agente coordenador e como impulsionador da satisfação das necessidades de motivação dos funcionários.

2.3.4. A comunicação

A comunicação tem uma importância fundamental nas organizações já que estas são percebidas, essencialmente, como sistemas de processamento de informação. De acordo com Richard Hall (1996), o processo de comunicação nas organizações é bastante complexo porque não só pressupõe as capacidades e características próprias dos indivíduos, mas também as específicas formas de organização como, por exemplo, a hierarquização ou a especialização. De qualquer modo, a comunicação nas organizações é imprescindível para processos de tomada de decisões, de poder e de liderança.

Nas organizações podemos considerar a comunicação em dois sentidos: o vertical e o horizontal. As comunicações verticais envolvem fluxos de informação descendentes e ascendentes. Os fluxos de comunicação

descendente englobam instruções de trabalho, explicação das tarefas, informação acerca de procedimentos e práticas organizacionais, e *feedback* em relação ao desempenho dos trabalhadores (Hall, 1996: 175-176). Os fluxos de comunicação ascendentes incluem informação sobre o desempenho do emissor, os seus problemas; os problemas de terceiros; a sua opinião sobre a organização em si e as suas práticas; e propostas de novas tarefas ou métodos.

Por seu lado, a comunicação horizontal, indispensável para um bom funcionamento da organização, pode existir entre colegas ou entre diferentes subunidades organizacionais.

O incentivo das diferentes formas de comunicação é de vital importância para a nova concepção de administração. Uma eficaz e completa cadeia comunicacional permite ao líder determinar as necessidades dos funcionários, permite a sua satisfação e o desenvolvimento de uma cultura organizacional sólida.

2.3.5. A introdução de novas tecnologias

No período pós-segunda guerra mundial, ocorreu uma alteração na forma como se percecionava a organização, devido à emergência de um mercado instável e diferenciado que fomentou a competição, à difusão de novas tecnologias e à proliferação de novas ideias sobre o trabalho e o emprego enquanto realidades sociais. O advento de novas tecnologias aplicadas à produção levou a uma crescente necessidade de mão de obra especializada. O antigo modelo de simplificação de tarefas e de trabalho em cadeia já não respondia às crescentes necessidades de adaptação a novas tecnologias.

As organizações adaptaram-se a esta nova realidade descentralizando a sua administração e tornando-a mais flexível. Para esta flexibilização contribuiu a introdução de novas tecnologias.

As organizações correm o risco de se tornarem desadequadas à realidade se não investirem numa tecnologia eficaz. Mas, a sua implementação tem de ser acompanhada de um processo de formação dos funcionários. Quanto mais desenvolvida for a tecnologia utilizada na organização, maior deve ser a qualificação dos grupos e dos indivíduos. Neste sentido, e de acordo com os pressupostos difundidos pela EFQM, as organizações devem apostar fortemente *“na implicação dos seus recursos humanos na definição dos objectivos e desenvolvimento organizacional, por intermédio de uma política orientada para a introdução, aprofundamento e partilha de saberes e competências entre todos os indivíduos organizacionais”* (Lopes, 2000: 114).

O trabalhador deixou de ser encarado como um autómato controlado pelos especialistas na execução de tarefas simples. Para enfrentar um mercado competitivo não é suficiente apostar no equipamento, é também necessário um forte investimento na flexibilidade da organização e da mão-de-obra. Como defende Ilona Kovacs, *“apenas com base numa perspectiva antropocêntrica se torna possível desenvolver novos sistemas produtivos caracterizados pela integração e flexibilidade e conseqüentemente por uma nova lógica organizacional: fluidez; mobilidade; adaptabilidade; fluxo de produção e de informações-comunicações; interligação e integração de operações, de postos de trabalho, de funções, de unidades funcionais, do saber-fazer empírico e do saber teórico; cooperação; participação e formação contínua”* (1989: 50-51).

Por outro lado, há que ter em atenção que a eficiência não se obtém apenas com a introdução de novas tecnologias, mas também com um aproveitamento racional das já existentes sob pena de os novos recursos rapidamente se tornarem obsoletos e subaproveitados.

3. A administração e gestão dos tribunais

Os imperativos de gestão que referimos nos pontos anteriores são fundamentais na administração de qualquer organização. Através deles as organizações podem adaptar-se mais facilmente às constantes mudanças políticas, económicas e sociais. Em especial a Administração Pública, devido ao importante papel que desempenha na prestação de serviços ao cidadão, deve desenvolver estes novos princípios organizacionais, sob o risco de se tornar completamente desadequada às necessidades dos seus utentes. A administração da justiça, enquanto sector fundamental da Administração Pública, deve, também, seguir um caminho idêntico. João Ribeiro elucida-nos a este respeito quando refere que *“com a introdução de modernas técnicas de racionalização e modernização dos serviços, as práticas tradicionais mostram-se incapazes de compreender e assimilar um ambiente em constante mudança. Exige-se cada vez mais aos serviços públicos a adopção de uma política (...) avançada em gestão pública. Os tribunais, tal como outras organizações, mostram-se também incapazes de responder com eficácia a novas tarefas administrativas”* (2000: 94).

3.1. A administração e gestão dos tribunais: alguns problemas

Os tribunais ainda são vistos como organizações excessivamente burocráticas. A administração e gestão burocrática dos tribunais tem sido apontada como uma das principais causas da crise da justiça e uma das áreas mais carentes de reforma. Como já referimos, os relatórios do Observatório Permanente da Justiça têm apontado vários exemplos da excessiva burocratização dos tribunais e da tramitação processual.

De facto, algumas características tradicionalmente identificadas com o modelo burocrático encontram-se presentes na administração dos tribunais. Entre elas, podemos destacar a importância de regulamentos detalhados que definem as diversas funções existentes, a selecção e promoção profissional

realizada segundo regras impessoais, a centralização das decisões, o isolamento dos níveis hierárquicos e o desenvolvimento de relações paralelas de poder (Michael Crozier, 1981).

Essas características que, em tempos, foram percebidas como meio para atingir a racionalidade da administração das organizações, resultaram em dificuldades, ineficiência e morosidade. Desenvolveram-se mecanismos de favorecimento pessoal; de centralização das decisões em pessoas que não têm contacto com os verdadeiros problemas da organização; e de fossilização de regras, impedindo a criatividade e fomentando a resistência à mudança, em especial, por parte dos funcionários mais antigos. O problema da morosidade, em particular, prende-se, entre outros, com factores inerentes ao modelo de administração e gestão adoptado; condições de trabalho (instalações e equipamentos); irracionalidade na distribuição de funcionários judiciais; irracionalidade na distribuição de magistrados; impreparação e negligência, quer dos funcionários judiciais, quer dos magistrados judiciais e do Ministério Público; e volume de trabalho (Santos et al, 1996: 437- 441).

Este modelo de administração afecta os serviços prestados, as técnicas utilizadas, as capacidades dos funcionários e, acima de tudo, parece afastar cada vez mais os cidadãos dos tribunais. Este cenário torna-se grave quando se tem a noção de que *“o acesso ao direito e à justiça é a pedra de toque do regime democrático. Não há democracia sem o respeito pela garantia dos direitos dos cidadãos”* (Santos et al, 1996: 483). Pedro Bacelar de Vasconcelos ilustra bem esta situação ao dizer que *“a realidade exterior foi assim meticulosamente excluída para que a interferência dos cidadãos, os indícios de inesperadas dificuldades ou as anomalias emergentes da concretização dos comandos legais ou administrativos, não venham inquietar o universo auto-referencial, seguro e previsível onde se enclausurou uma burocracia ciosa da*

contagem do tempo de serviço, que aguarda pacientemente o momento da reforma... para depois da última promoção” (2000: 407).

O desenvolvimento de novos sistemas de gestão e administração parece, então, ser um requisito fundamental da eficácia do sistema judiciário. Nesta linha, Boaventura de Sousa Santos aponta como uma das reformas a introduzir no sistema judiciário a reforma da organização. De acordo com a sua opinião, *“muitos problemas se resolviam no nosso sistema judiciário se alguém, com um pouco de conhecimentos de gestão e de organização, fosse analisar o que se passa. Seria tão simples eliminar algumas das irracionalidades do sistema sem para tal ser necessário mudar as leis”* (Santos, 1999: 193).

3.2. A administração e gestão dos tribunais: concepções emergentes

Os pressupostos do modelo de administração gestionária, em geral, e do modelo de Qualidade Total em particular, têm sido mobilizados no combate aos problemas que surgem na administração e gestão dos tribunais.

No sentido de estimular a eficiência do sistema judicial, várias reformas têm sido iniciadas, introduzindo na administração dos tribunais o conceito de mercado, através da privatização e do *outsourcing*, e o conceito de qualidade nos serviços que não podem ser privatizados.

Apesar das especificidades desta área da Administração Pública, têm sido realizadas reformas em vários países como, por exemplo, na Holanda e no Brasil, adoptando as novas tendências de organização managerial e de Qualidade Total. Contudo, esta nova visão da administração da justiça depara-se com o problema da complexidade do sistema decorrente da sua composição heterogénea e da estrutura complexa de cada uma das organizações que o compõem.

A administração e gestão dos tribunais não pode, por isso, ser percebida com base num único nível de análise. O estudo da administração e da gestão dos tribunais obriga a uma visão macro – englobando a administração de todo o sistema de justiça: os tribunais, as polícias, os institutos de reinserção social, as prisões e o Ministério da Justiça - e micro – direccionada à administração de cada tribunal, enquanto unidade organizacional. Consequentemente, qualquer reforma nesta área deve seguir esta dupla linha orientadora, pois as reformas da administração da justiça a nível macro e da administração dos tribunais a nível micro não são antagónicas, mas sim complementares. Embora algumas reformas possam ser eficazes quando pensadas unicamente a um nível macro ou a um nível micro, a maior parte necessita de uma coordenação intensa entre as alterações efectuadas nos dois níveis para ser eficaz.

A administração dos tribunais a nível micro é dificultada pela complexidade dessas organizações. Por um lado, são várias as unidades que neles estão envolvidas (Magistratura Judicial; Magistratura do Ministério Público; Funcionários Judiciais; Advogados; Utentes; Vítimas; Arguidos), por outro, os próprios tribunais exercem uma dupla função (a administração da justiça e a administração da organização). Acresce que essas várias unidades defendem interesses diferentes e que as funções que desempenham têm objectivos diversos e, por vezes, inconciliáveis. Neste sentido, Oliveira Rocha sublinha que *“os tribunais são organizações complexas, onde se degladiam valores difíceis de harmonizar, como sejam a independência e o respeito pelos direitos humanos, por um lado, e, por outro lado, objectivos de eficiência, produtividade, economia e eficácia. Além disso, os resultados obtidos resultam da colaboração de burocracias profissionais, moldadas por valores nem sempre coincidentes. Refiro-me aos juizes, magistrados do ministério público e aos próprios funcionários judiciais”* (Rocha, 2000: 60-61).

A administração dos tribunais a nível macro enfrenta dificuldades de várias ordens, entre elas, dificuldades de natureza organizacional e financeira; burocratização da justiça; e excessiva regulamentação da tramitação processual.

Outra dificuldade na implementação de inovações a nível macro prende-se com a independência dos tribunais. Os tribunais são órgãos de soberania, apenas sujeitos à lei e dotados de independência, de forma a poderem administrar a justiça em nome do povo. Como refere Afonso “*a independência do poder judicial é uma exigência do Estado de Direito onde a ideia de controlo, fiscalização e coordenação recíprocos se tornou o centro de gravidade do princípio da separação dos poderes e não um conjunto de atributos subjectivos do julgador justo. A independência é uma garantia da imparcialidade do juiz, como a imparcialidade é uma garantia de isenção, esta sim atributo subjectivo do julgador justo*” (1999: 45). No entanto, a independência não deva obstar a uma gestão eficaz e racional.

O objectivo principal dos tribunais deve ser o de facilitar o acesso dos cidadãos aos tribunais e proporcionar-lhes um bom atendimento. Sem colocar em causa a sua independência, os tribunais têm de obedecer a regras de gestão. A este propósito, Torres defende que “*a administração da justiça é um serviço público que o Estado deve assegurar aos seus cidadãos, tal como o serviço público de saúde ou o serviço público de ensino. Nesta perspectiva, a independência dos tribunais não pode mais ser vista como uma contraposição de um pretense poder soberano face a outros poderes do Estado*” (2000: 386).

Perante aquelas e outras condicionantes estruturais do sistema de justiça, uma reforma para ser eficaz não pode pretender apenas que cada tribunal consiga coordenar os seus serviços internos, mas também deve tentar alcançar uma coordenação global dos tribunais. Só assim se poderão combater os problemas inerentes a toda a administração derivados da antiga concepção burocrática. Aqueles não se confinam a um tribunal isolado e,

consequentemente, qualquer medida para os atenuar deve passar por uma coordenação global entre os tribunais e estes e os demais serviços públicos.

Também o desenvolvimento de sistemas de comunicação e de inovações tecnológicas só será verdadeiramente eficiente se se conseguir uma coordenação da sua implementação ao nível macro e não apenas ao nível micro. Não basta que a informação circule rápida e eficazmente em cada tribunal, mas também é necessário que estes fluxos circulem eficazmente no interior de toda a esfera judicial. As inovações tecnológicas poderão ser muito mais rentabilizadas se forem utilizadas em simultâneo pelos vários tribunais e organismos públicos.

Uma visão parcial, ainda que eficaz, do sucesso atingido por um tribunal não permite uma visão fiel da realidade. Nesta matéria, só uma reforma que englobe o todo dos tribunais permite rentabilizar os seus recursos produtivos, diminuindo tempos, disponibilizando mais informação, melhorando a qualidade do atendimento e aproximando o cidadão do sistema.

Em Portugal, o tema da administração e gestão dos tribunais é um tema que os agentes judiciais não se têm mostrado motivados a debater. Contudo, à luz dos textos conhecidos, os princípios subjacentes às reformas na área da administração e gestão da justiça, tendencialmente defendidos, parecem ir ao encontro dos princípios de gestão que descrevemos anteriormente, nomeadamente em cinco aspectos. Em primeiro lugar, passa por uma *“gestão mais rigorosa do pessoal, uma reorganização das funções no seio das jurisdições, modernização e melhoria das condições de trabalho dos funcionários e facilidades de acesso dos utentes à justiça”* (Rocha, 2000: 60). Em segundo lugar, e seguindo os pressupostos da necessidade de liderança, defende-se a emergência de *“um novo actor da administração dos tribunais: o administrador dos tribunais” como profissional em gestão pública. Em terceiro lugar, e tendo consciência que “o recurso às tecnologias de informação (...) tem as ferramentas novas que tendem a propiciar vantagens incontáveis a todos os*

níveis, afigura-se insubstituível e inaprazável” (Frota, 2000: 147), tem-se assistido a uma maior preocupação com a introdução de novas tecnologias de modo a facilitar e acelerar os procedimentos. Em quarto lugar, e tendo a percepção da indispensabilidade da avaliação de critérios de qualidade, propõem-se auditorias de sistema e qualidade. Por fim, tem havido também a tentativa de implementar *“modelos de simplificação dos formalismos e de atenuação dos malefícios amiúde reconhecidos à reprodução dos circuitos burocráticos”* (idem).

No que se refere em especial à jurisdição administrativa, a Andersen Consulting, no âmbito do processo de reforma estabelecido pelo Ministério da Justiça, realizou uma avaliação das necessidades da jurisdição administrativa em geral, e de cada tribunal administrativo em particular, tendo em atenção as concepções de Administração Pública emergentes, nomeadamente a aplicação de formas de organização privadas à administração pública e as preocupações com a qualidade e com as necessidades do cidadão. Os tribunais administrativos foram percebidos como *«“unidades produtivas” de um “serviço” – a Justiça»*. Assim, *«estando em causa a prestação de um serviço, como para qualquer “unidade produtiva” (ou por analogia com uma empresa), está também necessariamente em causa a existência de “níveis de serviço”»*. Por conseguinte, o destinatário do serviço prestado (utente), para que possa tirar proveito desse mesmo serviço, espera que aquele seja de qualidade, que lhe seja prestado em tempo útil e de uma forma cómoda e económica. O serviço prestado pelo tribunal, não pode ser entendido como a estrita aplicação de normas jurídicas à resolução de casos concretos. Deve ser percebido como o conjunto de actividades desempenhadas pelas pessoas ligadas ao tribunal, que se repercutem no “produto” que é realizado ou na utilidade deste para o seu destinatário. Neste contexto, o serviço apenas pode ser eficiente se for de qualidade, se for realizado em tempo útil e se não for demasiadamente oneroso ou incómodo para o utente.

Capítulo II

A administração da justiça e dos tribunais em Portugal: breve referência

A análise e avaliação da administração e gestão da justiça em Portugal não constitui objecto do presente estudo. Contudo, considerámos importante mapear algumas das principais iniciativas de carácter legislativo ou outras que, nesta matéria, têm vindo a ser desenvolvidas pelo Governo nos últimos anos.

No ano 2000, o Ministro da Justiça referia a necessidade de criar mecanismos que permitissem intervir mais eficazmente na administração dos tribunais. Nesse sentido, o Ministério da Justiça tem vindo a desenvolver várias iniciativas no âmbito de uma nova política de administração e gestão do sistema judicial. De entre as iniciativas destaca-se a nova Lei Orgânica do Ministério da Justiça, o novo sistema de gestão dos tribunais, na qual a figura do administrador assume uma posição de destaque, e o Plano de Informatização dos tribunais.

O Decreto Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho, que aprovou a nova orgânica do Ministério da Justiça, veio adoptar novos princípios e novas lógicas internas de organização, visando reforçar “a capacidade de planeamento e administração do sistema de justiça enquanto garante do acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva”. No âmbito do novo quadro institucional, o Governo reorganizou as competências de alguns órgãos do Ministério da Justiça e criou novos organismos para as áreas de relações internacionais, planeamento, avaliação, auditoria, inspecção, administração, tecnologia e património.

Ainda em 2000 foi publicado o Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de Agosto, que veio estabelecer um novo regime jurídico para a gestão administrativa dos tribunais superiores, atribuindo-lhes autonomia administrativa e financeira. Este novo regime, que só será aplicável no ano de 2002 para o Supremo Tribunal de Justiça e no ano de 2003 para os tribunais da relação, visa uma maior eficácia na administração e gestão diárias destes tribunais.

Ao nível dos tribunais de primeira instância, a estrutura de administração e gestão da justiça é vista como uma estrutura que não satisfaz as actuais necessidades de eficiência. Assim, no quadro da nova política de gestão e administração foi criada a figura do administrador do tribunal, considerado “um importante elemento para o desenvolvimento da política de desconcentração administrativa na área da justiça e para uma resposta rápida e eficaz aos problemas que surgem quotidianamente nos tribunais”.

No âmbito da informatização do sistema judicial, o Governo, desde há vários anos, tem vindo a referir a essencialidade da contribuição das tecnologias de informação na construção de um sistema de justiça mais célere e eficaz. Neste contexto, foi aprovado, em finais de 1998, o Plano de Informatização Judiciária, cuja execução estava prevista para finais de 1999. Têm sido várias as críticas ao atraso da sua implementação. Em Março de 2000, o actual Ministro da Justiça reafirmava o seu empenhamento na execução do Plano, assegurando a ligação de todo o sistema judicial entre si até Dezembro de 2001.

Introdução

A análise e a avaliação da administração e gestão da justiça em Portugal, que nos parece fundamental fazer, não constitui objecto do nosso estudo. Neste capítulo pretendemos apenas mapear as principais iniciativas de carácter legislativo ou outras que, nesta matéria, têm vindo a ser desenvolvidas pelo Governo nos últimos anos. A necessidade de introdução de reformas no âmbito da administração e gestão da justiça é considerada, pelo actual Governo, como uma das prioridades de combate à morosidade e ineficiência do sistema judicial.

Nesse sentido, o actual Ministro António Costa, poucos meses após ter assumido as suas funções, defendia a necessidade de o Ministério da Justiça dispor *“de mecanismos que lhe permitam intervir na administração dos próprios tribunais, conferindo autonomia administrativa e financeira aos tribunais superiores e instituindo a figura do administrador do tribunal, nos grandes tribunais da primeira instância, ou de conjuntos de tribunais, nos de menor dimensão”* (Público, 17/01/2000). Na mesma linha, mais recentemente, o Ministro voltou a enfatizar a ideia de que *“é preciso fazer diferente. É preciso uma melhor administração, necessidade que se traduziu na prioridade que demos à reforma do Ministério, à autonomia administrativa e financeira dos tribunais superiores e à figura do administrador dos tribunais”* (Intervenção do Ministro da Justiça na Conferência “Organização e Gestão de Tribunais”, Lisboa, 2001).

Na verdade, o Governo, através do Ministério da Justiça, tem vindo a desenvolver várias iniciativas no âmbito de uma nova política de administração e gestão do sistema judicial. De entre essas iniciativas, destacamos a nova Lei Orgânica do Ministério da Justiça, o Plano de Informatização dos Tribunais em curso e o novo sistema de gestão dos tribunais, no qual a figura do administrador assume uma posição de destaque.

1. A estrutura orgânica do Ministério da Justiça

1.1. Desde 1972 a 2000

O Decreto Lei n.º 523/72, de 19 de Dezembro, instituiu os princípios basilares da estrutura orgânica do Ministério da Justiça, que se mantiveram em vigor durante quase trinta anos⁴. A razão subjacente às modificações introduzidas prendiam-se com o desejo de racionalizar a orgânica e funcionamento do Ministério e dos seus diversos serviços. O Ministério da Justiça passou a ser composto pelo Gabinete do Ministro; pela Secretaria-Geral; pelas Direcções-Gerais dos Serviços Judiciários, dos Registos e do Notariado, dos Serviços Prisionais e dos Serviços Tutelares de Menores; pelo Instituto de Formação Profissional, pelo Centro de Informática; pela Direcção de Serviços dos Cofres; e pelos Serviços Sociais.

À Secretaria-Geral competia colaborar com diversos órgãos no estudo e execução das providências de âmbito geral da reforma administrativa, programar e aplicar, no âmbito do Ministério, as medidas tendentes a promover o aperfeiçoamento das actividades administrativas e a produtividade dos serviços, bem como desempenhar funções em matéria de gestão do pessoal, racionalização administrativa, estatística, relações públicas e instalações.

A Direcção-Geral dos Serviços Judiciários tinha por competência superintender, administrativamente, a organização e funcionamento das diversas instituições judiciárias. Contava com serviços técnicos de apoio e com serviços de administração para o estudo e execução de tarefas na área de gestão do pessoal, dos recursos materiais e financeiros, nomeadamente no que se refere ao orçamento e relativamente a diversos organismos e serviços de justiça, em especial, em relação aos tribunais.

⁴ O Decreto-Lei n.º 523/72, de 19 de Dezembro, revogou o Decreto-Lei n.º 40737, de 24 de Agosto de 1956.

O Instituto de Formação Profissional tinha por função assegurar a preparação e aperfeiçoamento profissional dos funcionários do Ministério da Justiça.

1.2. A nova orgânica do Ministério da Justiça

Como se reconhece no Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho, era necessário uma nova estrutura orgânica que respondesse, de forma eficaz, às mudanças sociais e aos novos desafios que se colocam ao sistema judiciário. A estrutura existente era socialmente desadequada e geradora de irracionalidade, ineficácia e ineficiência administrativa, e susceptível de perturbar a participação dos cidadãos.

Nesse sentido, o Governo entendeu que o Ministério da Justiça, enquanto estrutura orgânica, não tinha total capacidade *“para assumir o seu papel na concepção, condução e execução da política de justiça no quadro nacional, europeu e multilateral; para avaliar e responsabilizar o sistema de justiça e o sistema de planeamento e administração; e para desenvolver novos instrumentos de acção da política de justiça”* (cfr. Preâmbulo).

O Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho, que aprovou a nova Lei Orgânica do Ministério da Justiça, veio adoptar novos princípios e novas lógicas internas de organização, visando reforçar *“a capacidade de planeamento e administração do sistema de justiça enquanto garante do acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva”*.

A reforma da Lei Orgânica do Ministério da Justiça teve, assim, como objectivo último clarificar as suas atribuições *“dotando-o de capacidade efectiva para desempenhar as funções que lhe cabe na concepção, condução e execução da política de justiça e na administração do sistema de justiça.”* (cfr. Preâmbulo).

No novo quadro institucional, o Governo reorganizou as competências de alguns órgãos do Ministério da Justiça e criou novos organismos para as áreas de relações internacionais, planeamento, avaliação, auditoria, inspecção, administração, tecnologia e património.

Com especial incidência no modelo de administração e gestão do sistema de justiça, importa destacar, de entre os vários organismos e serviços do Ministério da Justiça, os seguintes: a Direcção-Geral da Administração da Justiça, o Gabinete de Auditoria e Modernização da Justiça; o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento; o Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça e o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

1.2.1. A Direcção-Geral da Administração da Justiça

No quadro institucional da anterior Lei Orgânica do Ministério da Justiça, as competências referentes ao funcionamento dos tribunais encontravam-se distribuídas por dois organismos: a Direcção-Geral dos Serviços Judiciários, já extinta, e a Secretaria-Geral. O novo diploma redistribuiu as competências nesta área, unificando-as num só organismo: a Direcção-Geral da Administração da Justiça. São competências deste serviço, designadamente programar as necessidades de instalação dos tribunais; zelar pela conservação e equipamento dos tribunais; dirigir a execução das acções de organização e modernização dos tribunais; processar, programar e executar as acções relativas à formação, gestão e administração dos funcionários de justiça; e dirigir a execução das acções de organização e modernização dos tribunais.

Como adiante se verá, o Governo quis dar um passo importante na política de desconcentração administrativa na área da justiça com a criação da figura do administrador do tribunal. A Direcção-Geral da Administração da Justiça, ao ser-lhe atribuída competência para dirigir a actividade dos administradores dos tribunais, irá desempenhar um papel importante no quadro desta nova política.

1.2.2. Gabinete de Auditoria e Modernização da Justiça

Como se verá nos Capítulos III e IV, a experiência comparada mostra que a avaliação do desempenho do sistema judicial é um instrumento fundamental da sua eficiência e eficácia. Essa também parece ser a perspectiva do Governo ao criar o Gabinete de Auditoria e Modernização da Justiça. No dizer da lei, é um serviço de auditoria de sistema e de qualidade, também, dirigido aos tribunais, possibilitando uma visão de conjunto do desempenho dos tribunais.

De acordo com o Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 84/2001, de 9 de Março, que veio regulamentar o Gabinete de Auditoria e Modernização da Justiça, este modelo de auditoria insere-se numa cultura de gestão pública que privilegia a transparência, a prossecução e obtenção de objectivos, em que todos os dirigentes e funcionários devem prestar contas das suas actividades.

Com a implementação da auditoria de sistema e de qualidade pretende-se avaliar o desempenho organizacional e, concretamente, o valor acrescentado do serviço prestado, através da comparação permanente entre meios e resultados, e, em consequência, avaliar a eficiência e eficácia das organizações da administração da justiça.

Compete a este Gabinete, designadamente, contribuir para a formulação e avaliação das políticas prosseguidas pelo Ministério da Justiça; propor, coordenar e realizar estudos de natureza organizativa destinados a avaliar a prestação do serviço público de justiça; coordenar o planeamento e realização de auditorias à qualidade dos tribunais e demais serviços de administração da justiça; propor medidas correctivas e acompanhar a respectiva execução; proceder, periodicamente, à aferição da satisfação dos cidadãos relativamente ao sistema de administração da justiça; elaborar propostas de reformulação de modelos de funcionamento, de simplificação de processos de trabalho e de definição de novos modelos operativos para garantir a qualidade e a

produtividade dos tribunais e dos serviços de administração da justiça; auxiliar cada um dos tribunais e cada um dos serviços do Ministério da Justiça na criação de um sistema de informação de apoio à gestão, como suporte do planeamento, controlo e avaliação respectiva, assim como assegurar a recolha, actualização e difusão de dados quantitativos e qualitativos relativos à sua área de actuação; e colaborar com o Instituto das Tecnologias da Informação para a introdução de sistemas de informação adequados à modernização dos processos de trabalho.

No cumprimento das suas competências, o Gabinete de Auditoria e Modernização pode desenvolver formas alargadas de parceria e de cooperação com outras entidades, nacionais ou estrangeiras, nomeadamente com universidades, centros de investigação e empresas de consultoria.

1.2.3. Gabinete de Política Legislativa e Planeamento

O Gabinete de Política Legislativa e Planeamento foi criado com o objectivo de reforçar a capacidade de planeamento no conjunto do sistema de justiça, acentuando *“a componente da programação na actividade do Ministério da Justiça através da criação de um serviço que, em articulação com as entidades que desempenhem funções de observatório de justiça e demais comunidade científica, garanta a adequação e eficácia das medidas a tomar nesta área.”* (cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 89/2001, de 23 de Março).

Deste modo, cabe ao Gabinete de Política Legislativa e Planeamento contribuir para um reforço do papel do Ministério da Justiça, no processo legislativo, permitindo não só um melhor acompanhamento e avaliação das políticas legislativas, como também garantir que as alterações ao ordenamento jurídico se efectuem de forma suficientemente estudada, tanto do ponto de vista estritamente jurídico como sociológico e estatístico.

São, assim, atribuições deste Gabinete a promoção da investigação jurídica, informação estatística do sector, preparação, acompanhamento e avaliação das políticas legislativas e o enquadramento social e económico da política de justiça (cfr. art.º 11º do Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho).

1.2.4. Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça

As novas tecnologias de informação são, hoje, um instrumento indispensável nas reformas estruturais de qualquer sector. No âmbito da administração da justiça são, reconhecidamente, uma ferramenta estratégica para uma melhor e mais eficaz administração dos meios existentes, contribuindo também, de forma decisiva, para a transparência do sistema e para o acesso à justiça.

A criação do Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça revela uma especial atenção da política governamental a esta matéria. O Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, sediado em Lisboa, é um instituto público dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sob a tutela e superintendência do Ministro da Justiça.

Justifica-se a adopção de um instituto público pela necessidade de se criar uma estrutura flexível, adaptável à evolução do mercado de recursos humanos no domínio da informática, através de regras de direito laboral privado e dotada de meios de gestão que lhe permitam respostas expeditas na prossecução das respectivas atribuições e competências. Este serviço do Ministério da Justiça tem competência para a concepção, emissão e avaliação de normas técnicas e para a gestão integrada da rede de informação e comunicações da justiça, bem como das bases de dados centrais. Cabe-lhe garantir a permanente e completa adequação dos sistemas de informação às necessidades de gestão e operacionalidade dos órgãos, serviços e organismos integrados na área da justiça. Compete-lhe a gestão dos meios afectos à execução da política de informática nessa área e definir normas e

procedimentos relativos à aquisição e utilização de equipamento informático, gerir a rede de comunicações da justiça, fomentando a unificação de métodos e processos e construir e manter bases de dados de informação na rede da justiça, designadamente as de acesso geral. Com o mesmo objectivo, e em articulação com outros organismos, deve promover, no que respeita às necessidades do sistema de informação, a elaboração do plano estratégico de recursos humanos na referida área, atendendo à evolução tecnológica e às necessidades globais de formação, bem como coordenar e controlar a execução dos projectos relativos ao investimento em material informático e de comunicações.

1.2.5. Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça

A criação do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, em 2000, na sequência da reforma orgânica ministerial, mantém a tendência centralizadora de meios e de processos. O novo Instituto centraliza as competências relativas à gestão do património que se encontravam dispersas por vários serviços do Ministério da Justiça, em particular pela Secretaria-Geral.

O Governo entendeu que esta transformação surgiu como resposta à necessidade de agir na área do património afecto à justiça, no sentido de racionalizar e projectar de forma coerente as necessidades operacionais da administração da justiça e melhorar a qualidade dos espaços físicos, quer no que respeita à remodelação de edifícios já afectos, quer no que se refere à aquisição, arrendamento e construção de obra nova (cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 156/2001, de 11 de Maio).

Neste contexto, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça desenvolve as suas funções em duas áreas: a área financeira e a área do património. O diploma legal, que aprova o seu estatuto, define inúmeras

atribuições e competências específicas em cada uma daquelas áreas de actuação.

Na área financeira, tem competência, designadamente para a elaboração do orçamento do Cofre Geral dos Tribunais e sua execução, recebendo e administrando as receitas desse cofre; o controlo financeiro da utilização das verbas; o apoio ao Ministro da Justiça no planeamento racional do orçamento e na gestão dos recursos financeiros afectos à administração da justiça; e a rentabilização dos excedentes de tesouraria. Pretende-se, desta forma, que a gestão dos recursos financeiros e patrimoniais do Ministério da Justiça seja agora elaborada de forma articulada e racionalizada, reflectindo a estratégia global que visa garantir a concretização das prioridades políticas definidas para este sector.

Na área da gestão patrimonial, este Instituto tem competência para, designadamente planear, em articulação com os diversos serviços do Ministério, as necessidades de instalação, a médio e longo prazo; assegurar a actualização do cadastro e inventário dos bens do património do Estado afectos ao Ministério; proceder à gestão daqueles e à aquisição e ao arrendamento de outros bens imóveis, atribuindo-os aos diversos serviços do Ministério.

É de referir que o Governo entende que as competências deste Instituto têm especial relevo na criação de infra-estruturas judiciárias, nomeadamente na instalação de novas comarcas criadas e de novos tribunais, desenvolvendo, de forma planificada, a construção ou adaptação de edifícios para tribunais, bem como a reabilitação das instalações dos tribunais que se encontrem em condições degradadas (cfr. Preâmbulo Decreto-Lei n.º 156/2001, de 11 de Maio).

2. Algumas reformas no âmbito da administração dos tribunais

2.1. Tribunais superiores

Supremo Tribunal de Justiça

O Supremo Tribunal de Justiça funciona sob a direcção do seu Presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes. Cabe ao Presidente do Supremo Tribunal de Justiça distribuir os juizes pelas secções, dar posse aos vice-presidentes, aos juizes, ao secretário do Tribunal e aos presidentes dos tribunais da Relação; dirigir os serviços da secretaria judicial⁵ e exercer acção disciplinar sobre os funcionários de justiça relativamente às penas menos graves⁶.

A Secretaria do Supremo Tribunal de Justiça é composta por serviços judiciais, divididos em secções de processos; serviços do Ministério Público; e serviços administrativos, que compreendem uma secção de expediente e contabilidade.

Compete às secções de processos dos serviços judiciais, designadamente movimentar os processos, efectuar o registo e expediente do processo, elaborar as actas de julgamento e passar certidões.

Os serviços do Ministério Público devem, entre outras funções, movimentar os processos, coadjuvar os procuradores-gerais-adjuntos no controlo de prazos e elaboração de pareceres, alegações e contra-alegações; organizar os elementos necessários à elaboração do relatório anual; e passar certidões, cópias e extractos.

É da competência da secção de expediente e contabilidade dos serviços administrativos, nomeadamente proceder ao registo dos requerimentos

⁵ Sem prejuízo das competências dos serviços centrais do Ministério da Justiça.

⁶ Cfr. a Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro.

dirigidos à presidência e dos despachos proferidos pelo presidente, escriturar a receita e despesa do cofre do Tribunal, processar as despesas da secretaria do Supremo Tribunal de Justiça que não são pagas pelo cofre do tribunal, contar e distribuir os processos e papéis pelas restantes secções e passar certidões⁷.

Tribunais da relação

Os tribunais da relação funcionam sob a direcção de um presidente, que orienta os serviços da secretaria judicial⁸ e exerce poder disciplinar sobre os funcionários de justiça em serviço no tribunal relativamente a infracções menos graves.

As secretarias dos tribunais da relação compreendem serviços judiciais, compostos por uma secção central e por secções de processos; serviços do Ministério Público e serviços administrativos⁹.

Compete à secção central dos serviços judiciais, entre outras funções, registar a entrada de papéis respeitantes aos processos e distribuí-los pelas secções, escriturar a receita e despesa do cofre do tribunal, organizar os mapas estatísticos e passar certidões.

É da competência das secções de processos dos serviços judiciais, designadamente movimentar os processos, registar e movimentar os processos, apresentar os processos prontos para julgamento, passar certidões relativas a processos pendentes, preencher verbetes estatísticos relativos aos processos, fornecer os elementos necessários à elaboração dos respectivos mapas e efectuar liquidações.

Os serviços do Ministério Público devem, nomeadamente coadjuvar o procurador-geral distrital e os procuradores-gerais-adjuntos na movimentação

⁷ Cfr. o Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio, que aprova o Regulamento da Lei 3/99, de 13 de Janeiro.

⁸ Sem prejuízo das competências dos serviços centrais do Ministério da Justiça.

⁹ Cfr. o Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio, que aprova o Regulamento da Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro.

dos processos, em especial, no que se refere ao controlo de prazos e elaboração de pareceres, alegações e contra-alegações e organizar a elaboração do relatório anual.

Os serviços administrativos têm a função de processar as despesas da secretaria que não são pagas pelo cofre do tribunal, passar certidões, executar o expediente que não seja da competência dos serviços judiciais ou dos serviços do Ministério Público, e organizar a biblioteca e o arquivo, entre outras funções.

O futuro da administração dos tribunais judiciais superiores

Considerando que a administração da justiça obriga a tarefas de administração e gestão diárias que, no caso dos tribunais superiores, podem, com proveito, ser executadas pelos próprios órgãos jurisdicionais, através da atribuição de autonomia administrativa e financeira, na linha do que sucede com o Tribunal Constitucional e com o Tribunal de Contas, foi publicado o Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de Agosto, que estabelece o regime jurídico da gestão administrativa dos tribunais superiores. Este novo regime só será, contudo, aplicável à elaboração do orçamento do Supremo Tribunal de Justiça para o ano de 2002 e aos orçamentos dos tribunais da relação para o ano de 2003.

Este diploma *“prevê que as despesas dos tribunais superiores referentes ao quadro de magistrados e funcionários, as despesas correntes e as de capital sejam suportadas pelo orçamento próprio dos tribunais superiores¹⁰, financiado pelo Orçamento do Estado e pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça¹¹”*.

¹⁰ Constituem receitas próprias dos tribunais superiores: o saldo de gerência do ano anterior, o produto de multas processuais, o produto da venda de publicações editadas e ainda quaisquer outras que lhes sejam atribuídas por lei, contrato ou outro título.

¹¹ Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de Agosto.

Este diploma prevê, ainda, a criação de conselhos administrativos, compostos pelo presidente do tribunal, pelos vice-presidentes, pelo secretário de tribunal superior ou administrador, consoante o caso, e pelo responsável pelos serviços de apoio administrativo e financeiro. Estes conselhos têm como função a gestão normal dos serviços de apoio. Em especial, compete-lhes elaborar os projectos de orçamento do tribunal e pronunciar-se, quando para tal solicitado, sobre as propostas de alteração orçamental que se mostrem necessárias; autorizar as despesas que sejam da sua competência; autorizar o pagamento de despesas; autorizar a constituição de fundos permanentes para o pagamento directo de pequenas despesas, estabelecendo as regras a que obedecerá o seu controlo; e orientar a contabilidade e fiscalizar a sua escrituração.

A gestão financeira do Supremo Tribunal de Justiça cabe ao seu Presidente, dado que, nesta matéria, tem poderes idênticos aos do Ministro da Justiça, entre os quais, o poder de celebrar contratos de prestação de serviços e contratos de trabalho nos termos do regime geral em vigor para a Administração Pública.

No que diz respeito à gestão financeira dos tribunais da relação, esta é da competência dos respectivos presidentes, que exercem poderes idênticos aos que integram a competência dos órgãos máximos dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira.

2.2. Tribunais de primeira instância

A presidência dos tribunais de primeira instância compete ao respectivo juiz de direito. Nos tribunais em que haja mais de um juiz de direito, a presidência, para efeitos administrativos, é exercida por cada juiz titular, durante dois anos. Em edifícios onde estiverem instalados diversos tribunais, a presidência daqueles, para efeitos de administração geral, cabe ao mais antigo dos respectivos presidentes.

Em matéria administrativa, compete aos presidentes dos tribunais dirigir os serviços das secretarias judiciais, dar posse ao secretário judicial, exercer a acção disciplinar sobre os funcionários de justiça relativamente às infracções menos graves e elaborar um relatório anual sobre o estado dos serviços.

As secretarias dos tribunais judiciais de primeira instância, que são dirigidas pelos respectivos presidentes, compreendem serviços judiciais, compostos por uma secção central e por uma ou mais secções de processos; e serviços do Ministério Público. Podem, ainda, compreender serviços administrativos e secções de serviço externo. Nos tribunais em que o volume e a natureza do serviço o justifique, poderão, também, existir secretarias-gerais com funções de centralização administrativa.

Os serviços judiciais são, normalmente, compostos por uma única secção central e de processos, podendo em situações em que o volume ou a natureza do trabalho o justifique, ser compostos por uma secção central e por secções de processos. À secção central dos serviços judiciais compete, designadamente registar a entrada de papéis e distribuí-los pelas secções de processos; distribuir o serviço externo pelos oficiais de justiça; escriturar a receita e despesa do cofre; processar as despesas da secretaria; elaborar os mapas estatísticos; passar certidões; organizar a biblioteca e o arquivo. Às secções de processos dos serviços judiciais compete, nomeadamente movimentar os processos; registar os processos; passar certidões relativas a processos pendentes; preencher os verbetes estatísticos e auxiliar a secção central no preenchimento dos respectivos mapas; e efectuar liquidações.

Os serviços do Ministério Público podem ser compostos, consoante a natureza e volume do serviço, por uma secção central e secções de processos ou por uma única secção central e de processos. À secção central dos serviços do Ministério Público compete, entre outras funções, movimentar os processos; registar a entrada de denúncias e papéis e sua distribuição; registar e tratar a informação criminal; registar as armas e objectos apreendidos; escriturar as

receitas e despesas orçamentais; elaborar os documentos estatísticos; e atender o público e fornecer informações a que este possa ter acesso. Às secções de processos dos serviços do Ministério Público compete, designadamente passar cópias, extractos e certidões relativos a processos pendentes e coadjuvar o respectivo magistrado do Ministério Público na movimentação dos processos da secção.

O administrador do tribunal

Actualmente, as duas figuras principais na administração e gestão da justiça, ao nível dos tribunais, são o juiz-presidente com competências genéricas na área administrativa, e o secretário-geral com competências na gestão das instalações, equipamentos, recursos humanos e orçamento. Ambos têm, no entanto, poderes muito reduzidos.

A estrutura administrativa parece não satisfazer as necessidades actuais de gestão dos tribunais. São vários aqueles que defendem, há muito, a introdução de um novo conceito de gestão na administração do sistema judiciário. Já em 1997, o então Procurador-Geral da República, Cunha Rodrigues, defendia, em relação ao funcionamento dos tribunais, que *“organicamente, impõe-se substituir, no funcionamento interno, a racionalidade do poder por uma racionalidade de gestão, em que desempenharão um importante papel - aí sim! – os administradores, os gestores e os técnicos de organização e métodos”* (Semanário, 24/04/1997).

No mesmo sentido, em 1999, Luís Nobre Guedes, defendia que a *“deficiente gestão da capacidade judiciária está ligada à não consagração e reconhecimento da necessidade da figura do gestor judiciário”*, que, na sua opinião, *“seriam gestores profissionalizados dos tribunais em interligação entre si que se deveriam encarregar da concreta gestão de recursos e meios técnicos e humanos em sintonia com o Conselho Superior da Magistratura”* (Público, 04/10/1999).

Esta é também considerada uma área prioritária de intervenção pelo actual Ministro da Justiça, porque reconheceu a ineficiência da dispersão de competências por vários organismos, que *“a gestão estava concentrada no secretário-geral do ministério, relativamente a obras, na Direcção-Geral dos Serviços Judiciários, relativamente aos meios”*, e a necessidade de criar órgãos de desconcentração que permitissem uma gestão de proximidade, quer das instalações, quer dos meios *“porque não era possível continuar a despachar no Terreiro do Paço a substituição de um vidro partido em qualquer comarca do continente ou das regiões autónomas”* (Público, 17/01/2000).

No quadro desta nova política de gestão, foi criada a figura do administrador do tribunal, considerado *“um importante elemento para o desenvolvimento da política de desconcentração administrativa na área da justiça, sector onde a centralização e concentração de competências nos serviços da administração directa do Estado vêm debilitando, de forma significativa, a capacidade de fornecer uma resposta rápida e eficaz aos problemas que surgem quotidianamente nos tribunais”* (Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 176/2000, de 9 de Agosto).

Em Agosto de 2000, esta solução organizacional encontrou consagração legal no Decreto-Lei n.º 176/2000, que criou a figura do administrador em tribunais de gestão mais complexa, com funções genéricas de auxílio ao juiz-presidente no exercício das suas funções em matéria administrativa, mas também como órgão desconcentrado, com competências em matéria de gestão de instalações e equipamentos, de recursos humanos e orçamento da competência do Ministério da Justiça.

No que se refere às suas funções genéricas, o administrador deverá prestar auxílio administrativo ao presidente do respectivo tribunal, exercendo essas actividades sob a orientação e direcção daquele.

Exercerá, com relativa autonomia, um conjunto de competências em matéria de gestão das instalações e equipamento, designadamente zelar pela segurança, conservação e gestão eficaz e eficiente das instalações do tribunal, dos bens e equipamentos comuns, bem como tomar ou propor medidas para a sua utilização; gerir a utilização dos espaços do tribunal, nomeadamente dos espaços de utilização comum, incluindo as salas de audiência; dirigir os serviços de atendimento geral e informação ao público; gerir os recursos humanos não integrados na carreira dos oficiais de justiça e ainda proceder à gestão do orçamento do tribunal¹².

Nos tribunais onde não exista administrador, algumas das competências acima enunciadas podem ser delegadas no secretário do tribunal pelo respectivo presidente, pelo director-geral da administração da justiça e pelo presidente do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

Nesta fase inicial, o legislador implementou um método gradual de criação de lugares de administrador de tribunal, começando apenas com vinte e um¹³. O recrutamento dos administradores é realizado mediante concurso público destinado a indivíduos habilitados com licenciatura, nomeadamente na área da administração, organização, contabilidade, economia e gestão e/ou secretários de justiça com, pelo menos, três anos de serviço efectivo na categoria e classificação de Muito Bom. Após a fase de selecção, composta por avaliação curricular, provas de conhecimento, entrevista e exame psicológico, os futuros administradores frequentarão um curso de formação profissional composto por uma formação inicial e por um estágio. O primeiro destes cursos, de acordo com o Plano de Actividades para 2001 do Centro de Formação de

¹² Cfr. art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 176/2000, de 9 de Agosto.

¹³ Cfr. o anexo ao Decreto-Lei 176/2000, 9 de Agosto. Foram criadas vagas para administrador em alguns tribunais de primeira instância de Lisboa, Porto, Almada, Braga, Cascais, Coimbra, Funchal, Guimarães, Leiria, Loures, Matosinhos, Oeiras, Setúbal, Sintra e Vila Nova de Gaia.

Oficiais de Justiça, tinha início previsto para Junho de 2001, devendo terminar em Dezembro do mesmo ano¹⁴.

A criação da figura do administrador dos tribunais não está, contudo, isenta de algumas críticas, fundamentalmente, em duas áreas: recrutamento e definição de funções.

Os oficiais de justiça consideram que esta medida é uma afronta à sua classe profissional. Fernando Jorge, Presidente do Sindicato dos Funcionários Judiciais, não vê *“necessidade de haver administradores específicos nos tribunais, e tem dúvidas quanto à sua integração, questionando-se, se em nove mil funcionários judiciais não haverá duas dezenas com nível para ocupar o lugar”* (Correio da Manhã Online, 24/09/2001).

Em sentido oposto, a Associação Sindical dos Juizes Portugueses, através do seu Secretário-Geral *“dá as boas vindas à nova carreira, sublinhando a necessidade, há muito sentida, de haver pessoal especializado para governar os tribunais”* (Correio da Manhã Online, 24/09/2001).

No que se refere à definição das funções do administrador, parece existir, nalguns sectores, algumas dúvidas na interpretação da lei, quanto à relação entre o presidente do tribunal e o administrador.

A Associação Sindical dos Juizes Portugueses chama a atenção de que a expressão da lei *“coadjuvar” “não pode significar mais do que auxiliar, ajudar, trabalhar com, colaborar, assim se assegurando o princípio de que a presidência é atribuída ao juiz. Por outras palavras, embora o administrador tenha determinadas competências definidas, o seu exercício não deve excluir qualquer intervenção do juiz presidente”*¹⁵. Considerando que não deveria ser possível àquele exercer autonomamente funções administrativas, devendo

¹⁴ Sobre esta matéria, ver Protocolo relativo à formação dos administradores de Tribunal (<http://www.mj.gov.pt/index.php?article=954&visual=1&id=197>), e Diário da República n.º 204, II série de 3 Setembro de 2001, sobre o concurso para administrador de tribunal.

¹⁵ Cfr. Parecer de Maio de 2000 da Associação Sindical de Juizes, (http://www.asjp.pt/noticias/par_2000-05_01.html).

sempre agir sob a orientação e direcção do juiz-presidente. Adverte, ainda, aquela Associação que *“é necessário salvaguardar o poder de orientação superior e de direcção do juiz presidente, para efeitos administrativos, sendo certo que todas essas competências são essenciais e determinantes para o bom funcionamento do tribunal”*¹⁶.

Conscientes de algumas dificuldades práticas da implementação de uma medida desta dimensão, nomeadamente no que diz respeito à coordenação entre as competências do administrador, do juiz-presidente e dos secretários judiciais, assim como da necessidade de controlo e monitorização da eficiência e eficácia desta medida, o legislador entendeu desenvolver alguns mecanismos de apoio que ajudam também a consolidar a via da desconcentração e descentralização de competências administrativas na área da justiça.

Um dos mecanismos consiste na criação do Conselho Consultivo. Este órgão é composto, pelo próprio presidente do tribunal e pelo administrador, e ainda pelo Procurador da República - coordenador na circunscrição judicial -, pelo secretário judicial, pelo presidente da delegação da Ordem dos Advogados na comarca, pelo delegado da Câmara dos Solicitadores na comarca, pelo Presidente da Câmara Municipal e por dois cidadãos de reconhecido prestígio local. Este Conselho tem por competência emitir pareceres sobre o projecto de orçamento e o relatório de actividades elaborados pelo administrador, dar sugestões relativas à administração e funcionamento do tribunal e ainda pronunciar-se sobre a adequação dos recursos humanos afectos ao tribunal¹⁷.

Um outro mecanismo, este respeitante ao controlo e monitorização da eficiência e eficácia da actividade do administrador, consiste na criação de um sistema de avaliação, coordenado pelo Gabinete de Auditoria e Modernização. Essa avaliação é transmitida à Direcção-Geral da Administração da Justiça,

¹⁶ Idem.

¹⁷ Cfr. Decreto-Lei n.º 176/2000, de 09 de Agosto.

podendo ser também, conforme os casos, transmitida ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

De acordo com a avaliação efectuada, compete ao Gabinete de Auditoria e Modernização, mediante solicitação do Ministro da Justiça, emitir parecer sobre a renovação da comissão de serviço do administrador.

3. A gestão dos recursos humanos

Os tribunais são organizações de meios e pessoas destinadas a realizar um dos serviços mais importantes de toda a administração pública: a administração da justiça. Este serviço apenas pode ser prestado com o contributo de diversos agentes judiciais: magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público, funcionários e advogados.

Os magistrados judiciais são os titulares do poder jurisdicional do Estado, que o exercem de forma independente. A sua nomeação, colocação, transferência, promoção e exoneração, assim como o exercício da acção disciplinar, compete ao Conselho Superior da Magistratura, órgão superior de gestão e disciplina da magistratura judicial.

Este Conselho é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e é composto por dezasseis vogais (dois designados pelo Presidente da República, sete eleitos pela Assembleia da República e sete juizes eleitos pelos seus pares). O Conselho Superior da Magistratura, para além das competências relacionadas com a gestão da magistratura judicial, tem, também, poderes para emitir pareceres sobre matérias relativas à administração da justiça, propor ao Ministro da Justiça medidas tendentes à eficiência e ao aperfeiçoamento das instituições judiciárias; ordenar inspecções, sindicâncias e inquéritos aos serviços judiciais; alterar a distribuição de processos nos tribunais com mais de uma vara ou juízo, com vista a assegurar a operacionalidade dos serviços; e propor ao Ministro da

Justiça as medidas adequadas a evitar a distribuição excessiva de processos a cada magistrado.

Junto do Conselho Superior da Magistratura funcionam os serviços de inspecção constituídos por inspectores judiciais e por secretários de inspecção. Compete aos serviços de inspecção facultar ao Conselho Superior da Magistratura o conhecimento do estado e necessidades dos serviços e, também, recolher informações sobre o desempenho e o mérito dos magistrados.

Os magistrados do Ministério Público participam na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercem a acção penal, orientada pelo princípio da legalidade, e defendem a legalidade democrática. Gozam de independência, de estatuto próprio e de autonomia funcional.

A Procuradoria-Geral da República é o órgão superior do Ministério Público, sendo presidida pelo Procurador-Geral da República. O Conselho Superior do Ministério Público é composto pelo Procurador-Geral da República, pelos procuradores-gerais-adjuntos nos distritos judiciais, por um representante dos procuradores-gerais-adjuntos, por dois representantes dos procuradores da República, por quatro representantes dos delegados do procurador da República e por três personalidades de reconhecido mérito designadas pelo Ministro da Justiça.

O Conselho é responsável, nomeadamente pela nomeação, promoção, e inspecção dos Magistrados do Ministério Público e pelo exercício da acção disciplinar. Compete-lhe, ainda, propor ao Ministro da Justiça, por intermédio do Procurador-Geral da República, medidas legislativas com vista ao aperfeiçoamento das instituições judiciárias e do Ministério Público e propor o plano anual de inspecções.

A Inspecção do Ministério Público, serviço do Conselho Superior do Ministério Público, é constituída por inspectores e secretários de inspecção,

competindo-lhe proceder a inspecções, inquéritos e sindicâncias aos serviços do Ministério Público e aos órgãos de polícia criminal; realizar a instrução de processos disciplinares; e efectuar a recolha de informações sobre o serviço e mérito dos magistrados do Ministério Público.

Os funcionários de justiça regem-se por um estatuto próprio¹⁸.

A carreira de funcionário de justiça compreende várias categorias, nomeadamente secretário de tribunal superior, secretário de justiça, oficial de justiça judicial que integra as categorias de escrivães de direito e oficial de justiça do Ministério Público, que integra as categorias de técnicos de justiça¹⁹. Existem ainda outros grupos de pessoal que abrangem o pessoal de informática, pessoal técnico-profissional, pessoal administrativo, pessoal auxiliar e pessoal operário.

No que diz respeito à apreciação do mérito profissional e ao exercício da acção disciplinar sobre os oficiais de justiça, o Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de Agosto, determina que estas são da competência do Conselho dos Oficiais de Justiça (COJ). O COJ é composto pelo director-geral dos Serviços Judiciários, que preside, vários vogais, dois designados pela direcção-geral dos Serviços Judiciários²⁰, um deles necessariamente designado pelo Conselho Superior da Magistratura, outro designado pela Procuradoria-Geral da República, e um oficial de justiça por cada distrito judicial eleito pelos seus pares²¹.

As competências do COJ, em matéria de exercício de poder disciplinar e apreciação do mérito profissional, foram, recentemente, colocadas em causa pelos Acórdãos Constitucionais n.ºs 244/01 de 23 de Maio; 178/01, de 18 de Abril; 159/2001, de 4 de Abril e 398/01, de 26 de Setembro, que vieram

¹⁸ Cfr. Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de Agosto.

¹⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de Agosto. As categorias de secretário de tribunal superior, secretário de justiça, escrivão de direito e técnico de justiça principal correspondem a lugares de chefia.

²⁰ Um deles necessariamente oficial de justiça.

²¹ Cfr. Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de Agosto.

declarar a inconstitucionalidade dos art.s 98.º e 111.º, alínea a) do Estatuto dos Funcionários.

A questão levantada tem a ver com o disposto no n.º 3 do art. 218.º da Constituição da República Portuguesa que determina que podem fazer parte do Conselho Superior da Magistratura funcionários de justiça, eleitos pelos seus pares, com intervenção restrita à discussão e votação das matérias relativas à apreciação do mérito profissional e ao exercício da função disciplinar sobre os funcionários de justiça. Entende-se que, a Constituição da República Portuguesa ao determinar que podem fazer parte do Conselho Superior da Magistratura funcionários de justiça, e se este, quando por eles integrado, tem competência para se pronunciar sobre o exercício da acção disciplinar e a apreciação do mérito profissional dos mesmos, parece não deixar ao legislador ordinário a possibilidade de atribuir estas competências a um outro órgão. Esta norma constitucional leva a concluir pela inconstitucionalidade dos referidos artigos do Estatuto dos Funcionários de Justiça, ao conferirem ao COJ competência para apreciar o mérito profissional e exercer a acção disciplinar sobre os oficiais de justiça de nomeação definitiva.

4. A informatização

Como já deixámos dito, as novas teorias de gestão das organizações perspectivam a tecnologia como um elemento importante a desenvolver na estrutura de qualquer organização. Alguns autores, como, por exemplo, Ferrão (2000), defendem que nesta época de explosão da informação, o conhecimento, em geral, e a especialização tecnológica, em particular, serão os activos mais valiosos das organizações. Assim, parece imprescindível a implementação de uma forma de gestão e de uma cultura organizacional que se comprometa com a execução de políticas e de procedimentos que utilizem a tecnologia. Este princípio organizacional, necessário para tornar uma organização mais eficiente, torna-se ainda mais essencial quando aplicado a

estruturas organizacionais, cujo principal objectivo seja a satisfação dos seus “utentes”, como é o caso dos tribunais.

Na 5ª Conferência Tecnológica dos Tribunais, realizada em 1997, considerou-se que, se a tecnologia for bem aplicada, ela resultará sempre em acréscimos de qualidade, celeridade e eficácia na justiça. O aproveitamento de inovações tecnológicas, como a Internet e o correio electrónico, permite encurtar a distância e o tempo, contribuindo, quer para uma maior eficácia nas comunicações, quer para o acesso, por milhares de pessoas, juristas e não-juristas, à informação armazenada²².

O Tribunal da Relação de Évora, na sua *web page*, afirma que “a massificação de processos só pode ser enfrentada através da utilização de meios tecnológicos avançados por todo o universo judiciário; juizes, advogados, funcionários judiciais, solicitadores, estudantes de direito e partes peticionantes em processos deverão ter a oportunidade de usar tecnologias no envio dos seus documentos para o tribunal e ser citado ou notificado por correio electrónico, aceder à base de dados do tribunal e indagar do estado de certo processo, aceder à base de dados de jurisprudência do tribunal fazendo pesquisa das decisões do tribunal sobre certo assunto”²³.

A questão da introdução das novas tecnologias e da informatização do sistema de justiça foi também objecto de discussão do 5º Congresso dos Juizes Portugueses, em 1997. Francisco Bruto da Costa, Juiz Desembargador, defendia que “só temos uma saída para superar o gigantismo dos números: a tecnologia”, concluindo que “os últimos 10 anos que marcaram uma profunda revolução tecnológica judicial em todo o mundo desenvolvido, foram, em Portugal, para esquecer: gastaram-se avultadas verbas para a informática dos tribunais e nada aconteceu; os computadores fornecidos a juizes, procuradores e funcionários judiciais mostraram-se escassos e frequentemente

²² Cfr. <http://www.cidadevirtual.pt/asjp/ctc5/ctc5.html>.

²³ Cfr. <http://www.tre.pt/princip.html>.

*desactualizados, o software fornecido era antiquado e de difícil utilização; as iniciativas de magistrados e funcionários foram cortadas em nome de uma alegada necessidade de uniformização do sistema*²⁴.

Perante esta ausência de uma política de introdução de projectos de tecnologia, prejudicando a evolução do sistema judiciário, o Congresso avançou com uma proposta de estratégia a longo prazo. As principais linhas dessa estratégia passavam pela necessidade de introdução de uma liderança muito clara em cada projecto; pela formação de equipas coesas para o lançamento e desenvolvimento de projectos tecnológicos; pela definição e calendarização rigorosa das várias fases dos projectos; pela responsabilização das pessoas; pela formação e motivação dos utilizadores; pela criação de redes judiciais internas; pela instalação de equipamento tecnológico adequado; e pela aquisição de software específico para os tribunais.

A essencialidade da contribuição das tecnologias de informação para a construção de um sistema de justiça mais célere, mais transparente e acessível pelos cidadãos tem vindo a ser anunciada pelo Governo desde finais de 1998, com a aprovação do Plano de Informatização Judiciária, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 138/98.

Realçando algumas iniciativas à altura já em curso, como a discussão de microcomputadores e acções de formação inicial em informática para magistrados e funcionários, o Programa identifica os seguintes objectivos prioritários:

- a) Dotar os tribunais de infra-estruturas informáticas e de comunicações que possibilitem a produção e circulação interna de informação por via electrónica e garantam a sua ligação com o exterior em condições de segurança e qualidade de acesso;

²⁴ Cfr. <http://www.cidadevirtual.pt/asjp/congresso/tecnologia.html>.

- b) Produzir e implantar soluções informáticas de suporte automático à gestão de processos que permitam o registo inicial e o acompanhamento de todo o ciclo processual, sem redundâncias de informação, e automatizem as tarefas repetitivas, apoiando a execução mais célere e o controlo dos actos necessários e a produção electrónica de documentos com reutilização dos dados já registados;
- c) Definir e criar, ou consolidar, as estruturas de administração e suporte dos sistemas informáticos dos tribunais;
- d) Melhorar o sistema de produção e acesso às bases de dados jurídicas.

Parte significativa daqueles objectivos, como, por exemplo, as alíneas a), b) e e) estão incluídos no ponto 6 do Programa, cuja execução estava prevista para 1999. Mas, apesar da intenção da lei, a previsão não se concretizou.

É paradigmático a este respeito, o que Leonete Botelho escrevia no jornal “O Público”, em 04/10/1999, sob o título “Supermáquinas de Escrever”. *“No Porto, quem entra nas secretarias das varas de S. João Novo até pode ficar impressionado. Em cima de quase todas as secretárias há um computador, alguns deles belas máquinas. O que não se vê é que elas funcionam apenas como máquinas de escrever... Mas, os computadores estão em rede? Os processos estão informatizados? Têm acesso a serviços de apoio e às bases de dados jurídicos? Ainda estamos muito longe desse patamar. O estado das coisas torna-se risível em alguns pormenores. O Boletim do Ministério da Justiça é fornecido em CD-Rom, mas os magistrados não dispõem de equipamento para os ler. As acções de formação em informática são sempre ministradas nos últimos programas, mas estes não existem nos tribunais. Está previsto o acesso dos magistrados ao Diário da República Electrónico, mas os tribunais ainda não têm acesso à internet. O processo*

continua a circular apenas em papel, obrigando a que cada um tenha que digitalizar as mesmas informações já produzidas por outros”.

Na mesma altura, Vitalino Canas reconhecia o insucesso do Programa, reafirmando a necessidade de *“colocar os tribunais em rede para que a informação esteja disponível a todos os agentes judiciais e seja possível a advogados dirigirem peças processuais por meios informáticos e que as notificações se façam também desta forma. Trata-se de introduzir a modernidade nos tribunais”* (Público, 04/10/1999).

As críticas, sobretudo à lentidão da execução do Programa, também partiram dos agentes judiciais. Neste sentido, Fernando Jorge, presidente do Sindicato dos Funcionários Judiciais, afirmava que *“a única coisa que se fez foi despejar caixas de computadores nos tribunais. Houve um concurso público para aquisição de ‘software’ especializado, mas até hoje nada aconteceu; onde está a rede que devia permitir a consulta de um qualquer processo, por via informática, em qualquer ponto do país?”* (Público, 04/10/1999). Também Antero Luís, presidente da Associação Sindical de Juizes Portugueses, considerava, na altura, *“um contrasenso que as peças processuais ainda não pudessem, pelo menos opcionalmente, circular em suporte informático, o que permitiria poupar muito tempo na transcrição de elementos de um documento para outro”* (Público, 04/10/1999).

Em Março de 2000, Catarina Gomes considerava que no Plano de Informatização dos tribunais ainda havia muito caminho a percorrer *“só 46 tribunais cumpriam um requisito essencial: ter a rede interna montada”* (Público, 20/03/2000). Na maioria, os computadores continuavam a servir como meros processadores de texto e não havia qualquer comunicação entre postos de trabalho a escassos metros de distância. Relativamente à instalação de software adequado, considerava-se que estava apenas prevista uma experiência piloto que consistia na instalação de *“pouco mais do que um programa que procede à gestão do processo civil e penal, registando a sua*

entrada, emitindo notificações, cartas precatórias e rogatórias” (Público, 20/03/2000).

Na mesma altura, o actual Ministro da Justiça reafirmava o seu comprometimento com o Plano de Informatização, assegurando a ligação de todo o sistema judicial entre si até Dezembro de 2001 (Público, 20/03/2000).

O Plano, em execução pelo Ministério da Justiça, prevê a interligação de todos os organismos e serviços do Ministério da Justiça, a ligação em rede dos tribunais e a introdução de aplicações de gestão processual nos diferentes tribunais e Ministério Público, visando a automatização de tarefas levadas a cabo dentro dos tribunais para o acompanhamento dos processos, a normalização de procedimentos e documentos e a optimização dos processos burocráticos.

É por todos reconhecido que a implementação de novas tecnologias nos tribunais deve ser acompanhada de uma eficaz formação, quer dos magistrados, quer dos funcionários judiciais.

A este respeito, também, o Tribunal da Relação de Évora considerou que *“a tecnologia terá de ser bem manejada pelos profissionais, que para isso terão de ser treinados e motivados; o investimento nas pessoas é uma necessidade urgente. A liderança tecnológica implica a existência de muitos juízes, advogados e funcionários judiciais tecnologicamente evoluídos - um sistema só poderá ser devidamente informatizado se no processo de informatização tiveram intervenção liderante ou pelo menos significativa os seus maiores utilizadores”*²⁵.

Isso mesmo reconhecia, em 1999, o Ministro da Justiça ao afirmar que *“a introdução de uma rede informatizada irá implicar um esforço substancial ao nível das competências dos próprios funcionários judiciais, que irão necessitar de uma pronta e eficaz formação profissional. Para além destes, advogados e*

²⁵ Cfr. <http://www.tre.pt/princip.html>.

juizes também não ficam excluídos, enquanto agentes do sistema judicial, da imperiosa readaptação de procedimentos” (Diário de Notícias, 29/11/1999).

Segundo informação do Ministério da Justiça, a Direcção Geral de Administração da Justiça, com a colaboração de empresas privadas e apoios comunitários, “*está a organizar cursos de informática de gestão processual e de atendimento ao público e videoconferência, os quais serão coordenados, a nível distrital, pelas Delegações da DGAJ do Porto, de Coimbra e de Évora*”²⁶.

Neste contexto, o Plano de Informatização do Ministério da Justiça definiu um plano de formação que integra a possibilidade de formação em sala, auto-formação, formação à distância e formação integrada nos currícula dos cursos de progressão.

Ainda no âmbito da formação, foi anunciado, em Junho de 2001, a distribuição de seis cursos sobre programas informáticos em CD-Rom. São eles: correio electrónico, navegação na Internet, videoconferência, assinaturas digitais, Windows e Word. O objectivo é ensinar os operadores judiciais a lidar com as novas tecnologias (Expresso, 09/06/2001).

Esta metodologia de formação é questionada pelo Sindicato dos Funcionários Judiciais, que se mostra céptico quanto aos resultados que daí poderão resultar, colocando mesmo a questão: “*acham que um cd-rom é que vem resolver o problema?*” (Público, 20/06/01).

São também dirigidas críticas aos custos da formação para os funcionários. Segundo a brochura informativa enviada a todos os serviços do Ministério, os cursos de formação, ministrados pelo Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça, terão de ser pagos pelos formandos.

A formação é condição essencial para o sucesso da introdução de novas tecnologias. Por isso, a sua ausência ou o seu insucesso irá, não só atrasar a

²⁶ Cfr. <http://www.dgsj.pt/tecno/pdf/informat.pdf>.

informatização do sistema de justiça, como pode ainda ter efeitos perversos, provocando, ainda, que só por algum tempo, mais ineficiência.

Outro problema que se prende com a formação e que pode obstaculizar o sucesso da informatização é a resistência à mudança por parte dos agentes judiciais. Como se verá no Capítulo IV, este foi um problema sentido em muitos países.

Para, como diz o Ministro António Costa, “*aprender sem angústias e encarar as novas aplicações como problemas necessários à mudança*” (Público, 20/09/01) é fundamental um sério investimento na formação dos agentes judiciais.

Capítulo III

A promoção da eficácia da administração da justiça no âmbito do Conselho da Europa

A eficácia da administração da justiça é uma questão considerada essencial pelo Conselho da Europa, manifestada em várias resoluções e recomendações, adoptadas pelo Comité de Ministros, com vista a melhorar o funcionamento da justiça e a assegurar a celeridade e eficácia dos processos judiciais. São elas: a Resolução n.º 1 da 20ª Conferência (Budapeste, 1996); a Recomendação n.º R (81) 7; a Recomendação n.º R (84) 5; a Recomendação n.º R (95) 5; a Recomendação n.º (86) 12; e a Recomendação n.º R (94) 12.

A morosidade judicial e a modernização dos tribunais foram também dois dos temas em debate no âmbito da 23.ª Conferência de Ministros Europeus da Justiça, realizada a 8 e 9 de Junho de 2000, em Londres.

No decurso do ano de 2001, o Conselho da Europa voltou a debater a questão da administração e gestão da justiça, no âmbito da 743ª reunião dos Delegados dos Ministros, em 28 de Fevereiro. Sobre esta matéria foram produzidas duas Recomendações: a Recomendação (2001) 3 sobre o uso das novas tecnologias nos serviços prestados aos cidadãos, quer pelos tribunais, quer por outras instituições jurídicas, e a Recomendação (2001) 2 sobre a concepção dos sistemas judiciários e dos sistemas de informação jurídica numa perspectiva de custo-eficácia. No domínio da justiça penal, salienta-se o desenvolvimento, em 1972, de um programa de estudos com vista a conhecer, em profundidade, o funcionamento dos sistemas de justiça criminal.

No âmbito das recomendações do Conselho da Europa destaca-se dois principais documentos: o relatório elaborado pelo Comité Europeu de Cooperação Judiciária em colaboração com o Comité Europeu para os problemas criminais e o relatório do Grupo de Projecto sobre práticas institucionais, avaliação de experiências piloto e sobre reformas no âmbito da gestão da justiça criminal.

O primeiro relatório inclui propostas específicas dirigidas aos Estados-membros para aumentar a eficácia e melhorar o funcionamento dos sistemas judiciários. O segundo relatório do Grupo de Trabalho, centrando-se na análise da justiça criminal, defende que o modelo tradicional de administração de justiça oferece estabilidade e certeza, mas revela-se demasiado rígido, lento e sem capacidade para enfrentar a mudança. Ao contrário, os modernos modelos de gestão assentam no princípio da racionalidade do sistema, no seu funcionamento de forma orientada e na produção de outputs, de forma eficiente. Este modelo tem quatro preocupações centrais: a actividade e eficiência do trabalho realizado; o estabelecimento de objectivos e a sua monitorização; a utilização racional e eficiente do orçamento; e a orientação para o consumidor. A aplicação do modelo gestor ao campo da justiça, embora com as necessárias precauções (desde logo as resultantes dos direitos e garantias das pessoas, dos princípios da independência e imparcialidade do judiciário e do princípio da legalidade) pode trazer fortes benefícios no que respeita à eficiência e eficácia da administração da justiça criminal.

1. A Justiça e o Estado de Direito: questões centrais do Conselho da Europa

A justiça e o Estado de direito constituem questões centrais das actividades do Conselho da Europa, manifestadas em várias resoluções e recomendações adoptadas pelo Comité de Ministros. O Conselho considera que a eficácia da administração da justiça é um dos fundamentos essenciais de um Estado de Direito e um dos pressupostos básicos do pleno respeito dos direitos dos cidadãos. Nesse sentido, a preocupação do Conselho em promover um sistema judiciário o mais eficaz possível nos Estados-membros revela *“a convergência de interesses sobre questões de princípio particularmente importantes, que se inspiram em valores fundamentais da cidadania democrática e da dignidade do indivíduo, de que a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e os outros instrumentos e documentos do Conselho da Europa são a expressão”* (in CDCJ e CDPC, 2000: 10).

Neste contexto, o Comité de Peritos sobre a Eficácia da Justiça, criado na sequência das propostas apresentadas aquando da 20.^a Conferência dos Ministros Europeus de Justiça (Budapeste, 1996), foi encarregue de propor um conjunto de medidas, para uma boa relação custo-eficácia, destinadas a melhorar a eficácia da justiça. O Comité de Peritos foi mandatado, nomeadamente, para identificar as principais causas dos atrasos injustificados nos processos civis, penais e administrativos; elaborar, com base em informações fornecidas pelos Estados-membros, um inventário das medidas legislativas ou outras adoptadas pelos Estados no sentido de aumentar a eficácia da justiça; e propor medidas para uma boa relação custo-eficácia, adaptáveis aos diferentes sistemas jurídicos. As recomendações constam do Relatório elaborado pelo Comité de Peritos destinado à 23.^a Conferência dos Ministros Europeus (2000), e incluem uma vasta gama de medidas que podem ser adoptadas com vista a garantir uma maior eficácia do sistema judiciário.

Neste capítulo faremos uma resenha breve de algumas actividades, recomendações e propostas no âmbito do Conselho da Europa nesta matéria, fazendo apelo no que se refere às propostas, em especial, ao Relatório elaborado pelo Comité Europeu de Cooperação Jurídica (CECJ) em colaboração com o Comité Europeu para os Problemas Criminais (CDPC) e ao Relatório sobre a Administração da Justiça Penal.

2. Resoluções e Recomendações do Conselho da Europa para a promoção da eficácia da administração da justiça.

Como já referimos, a justiça e o Estado de direito são duas questões prioritárias do Conselho da Europa que, ao longo dos anos, têm vindo a ser objecto de preocupação no âmbito das suas actividades intergovernamentais relativas aos assuntos jurídicos, e as Conferências dos Ministros Europeus da Justiça têm-se debruçado sobre diversos aspectos do problema. Veremos de seguida um conjunto de Resoluções, adoptadas pelo Comité de Ministros com vista a melhorar o funcionamento da justiça e a assegurar a celeridade e eficácia dos processos judiciais.

A disposição do artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, segundo a qual *“qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada equitativa e publicamente, num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre os fundamentos de qualquer acusação em matéria penal, dirigida contra ela”*, estabelece o ideal de interligação entre a rapidez e a equidade. *“Para ser rápida sem ser injusta, a justiça deve ser eficaz e a sua eficácia exige, por seu lado, rapidez”* (in CDCJ e CDPC, 2000: 13). Nesse contexto, a **Resolução n.º 1 da 20ª Conferência** (Budapeste, 1996) incluía diversas medidas a favor da equidade e da eficácia da justiça e da redução dos prazos processuais.

A simplificação das regras processuais tem um triplo efeito: reduz a duração do processo ao mesmo tempo que aumenta a sua eficácia e facilita o acesso dos cidadãos à justiça. Este objectivo constitui uma preocupação, de longa data, do Conselho da Europa. Nesse sentido, a Recomendação n.º R (81) 7 (adoptada pelo Comité de Ministros, em 14 de Maio de 1981) incentiva *“a simplificação das formas processuais, inclusivamente pela conciliação e resolução amigável dos diferendos, convidando à tomada das medidas necessárias para a obtenção de decisões rápidas e para garantir a sua execução, sublinhando a necessidade de procedimentos especiais para determinados casos, por exemplo, no âmbito da defesa do consumidor ou do direito da família”* (in CDCJ e CDPC, 2000: 13).

Em matéria de justiça civil, a **Recomendação n.º R (84) 5** (adoptada pelo Comité de Ministros, em 28 de Fevereiro de 1984, na 367ª reunião dos Delegados dos Ministros) contém um conjunto de nove princípios susceptíveis de melhorar o funcionamento da justiça. O primeiro prevê a limitação do número de audiências. Defende-se o máximo de duas audiências: uma preliminar, se necessário, e uma audiência para discussão de prova e, se possível, produção da sentença. Em regra, deveria ser impedido qualquer adiamento, cabendo ao juiz velar para que todos os actos necessários para segunda audiência fossem praticados atempadamente. Prevendo-se ainda sanções nos casos de faltas ou atraso no processo das partes, testemunhas (defendo-se a utilização de meios técnicos modernos para a inquirição de testemunhas) e peritos.

O segundo e o sétimo princípios defendem um conjunto de sanções sempre que se justifique a instrumentalização do processo e do tribunal, propondo acções não fundamentadas, ou o uso dos actos processuais e dos recursos com objectivos dilatatórios.

O terceiro e o quarto princípios defendem um papel mais activo do juiz aquando da realização da audiência preliminar, mas se possível em todas as

fases processuais, podendo, por exemplo, decidir, tendo em conta a natureza da causa controvertida, sobre a conveniência de ser observado um processo escrito ou oral ou uma combinação de ambos.

A celeridade da resolução dos litígios é uma preocupação expressa no quinto, sexto e oitavo princípios. Defende-se, por exemplo, a apresentação dos meios de prova logo no início do processo; que a sentença seja proferida logo no final do processo judicial ou o mais cedo possível; e o estabelecimento de um conjunto de normas específicas tendentes a acelerar a resolução do litígio, designadamente em matéria de acidentes de viação, litígios laborais, arrendamento de habitações e determinadas questões relativas ao direito da família. Para aquele fim aponta-se a adopção de algumas das seguintes medidas: forma simplificada da petição inicial; realização de uma única audiência; processo exclusivamente escrito ou, segundo o caso, exclusivamente oral; proibição ou limitação de deduzir determinadas excepções ou defesas; livre administração de provas; proibição de conceder adiamentos ou limitação a adiamentos a curto prazo; perícias judiciais oficiosas; e um papel mais activo do juiz na condução da causa e na administração das provas.

Por último, defende-se que deveriam ser colocados à disposição das autoridades judiciais os meios técnicos mais modernos de modo a permitir-lhes alcançar a justiça nas melhores condições de eficácia, facilitando-lhes, nomeadamente o acesso às diversas fontes de direito.

Quanto aos recursos em matéria civil e comercial e à melhoria do seu funcionamento e ao direito a um controle jurisdicional, o Conselho publicou a **Recomendação n.º R (95) 5** (adoptada pelo Comité de Ministros, em 7 de Fevereiro de 1995, na 528ª reunião dos Delegados dos Ministros). Recomenda-se aos Estados-membros que adoptem ou reforcem todas as medidas que entenderem adequadas para melhorar o funcionamento dos sistemas e dos processos de recurso em matéria civil e comercial, em especial sobre as seguintes matérias: direito a um controlo jurisdicional; adopção de

medidas tendentes a limitar o direito de recurso de modo a assegurar que apenas os casos apropriados sejam examinados pelo segundo tribunal; medidas destinadas a impedir abusos do direito de recurso; medidas que limitam o âmbito do recurso no segundo tribunal; e um conjunto de medidas definidoras do papel e função de um terceiro tribunal.

A prevenção e redução da sobrecarga de trabalho dos tribunais foi tratada na **Recomendação n.º (86) 12** (adoptada pelo Comité de Ministros, em 16 de Setembro de 1986, na 399ª reunião dos Delegados dos Ministros). O Comité de Ministros convidou os Estados-membros, independentemente dos recursos que deveriam ser colocados à disposição da ordem judiciária para fazer face, de forma eficaz, ao crescimento do volume das acções judiciais e das não jurisdicionais, a reflectirem sobre a oportunidade da prossecução, na sua política judiciária, de um ou mais dos seguintes objectivos:

- a) incentivar, nos casos apropriados, a resolução amigável dos litígios, quer fora da ordem judiciária, quer antes ou durante o processo judicial;
- b) evitar o crescimento do volume das tarefas não jurisdicionais confiadas aos juízes e diminuí-lo progressivamente confiando essas mesmas tarefas a outras pessoas ou órgãos;
- c) criar órgãos exteriores à ordem judiciária para os casos de menor importância ou relativamente a determinado tipo de matérias;
- d) adoptar as disposições adequadas para que, nos casos apropriados, a arbitragem possa constituir uma alternativa mais acessível e mais eficaz à acção judiciária;
- e) generalizar a instituição do juiz único em primeira instância;
- f) rever, periodicamente, a competência respectiva dos diversos órgãos jurisdicionais, com vista a assegurar uma repartição equilibrada do volume de trabalho;

g) avaliar a eventual incidência dos seguros jurídicos sobre o crescimento do número de causas judiciais propostas nos tribunais e adoptar as medidas adequadas no caso de se estabelecer que este tipo de seguro encoraja a propositura de acções destituídas de fundamento.

Com fortes reflexos na eficácia da administração da justiça é, também, a **Recomendação n.º R (94) 12** (adoptada pelo Comité de Ministros, em 13 de Outubro de 1994, na 518ª reunião dos Delegados dos Ministros) sobre a questão da independência, eficácia e papel dos juizes, elencando um conjunto de princípios fundamentais destinados a garantir a independência dos juizes e o desempenho eficaz das suas funções. Quanto a esta última questão defende-se que quando os juizes não desempenharem as suas funções de maneira eficaz e adequada ou em caso de faltas disciplinares, deveriam ser adoptadas todas as medidas necessárias, desde que não prejudiquem o princípio da independência da justiça. Atendendo aos princípios constitucionais e à tradição jurídica de cada Estado, a Recomendação avança, a título de exemplo, as seguintes medidas: retirar o processo ao juiz; afectação do juiz a outras funções judiciais no seio do Tribunal; sanções pecuniárias, como por exemplo, uma redução da remuneração durante um período de tempo; e suspensão de funções.

Recomenda-se ainda que as decisões quanto à progressão na carreira profissional dos juizes deveriam basear-se em critérios objectivos, no mérito, tendo em conta as suas qualificações, integridade, competência e eficácia.

Merecem ainda referência os programas de cooperação jurídica do Conselho da Europa (programas “Demóstenes”, “Demo-Direito” e “Thémis”), num primeiro momento dirigidos aos países da Europa central e oriental e, depois de 1998, abertos a todos os Estados-membros da Organização, assim como aos Estados candidatos. Os programas de cooperação visam apoiar os

países beneficiários no prosseguimento das suas reformas institucionais, legislativas e administrativas.

O tema da administração da justiça voltou a estar em debate no âmbito da 23.^a Conferência de Ministros Europeus da Justiça, realizada a 8 e 9 de Junho de 2000, em Londres. A morosidade judicial e a modernização dos tribunais foram dois dos temas em debate.

O Relatório sobre as conclusões e resoluções considera que a morosidade judicial resulta de múltiplos factores, apontando, especialmente, dois: procedimentos inadequados e sistemas de prevenção e de resolução alternativa de litígios ineficientes. Assim, no sentido de tornar a justiça mais célere e mais eficiente considerou-se:

- a) tornar os procedimentos internos mais eficazes, dado que muitos dos atrasos que ocorrem nos tribunais se devem, em particular, a procedimentos inadequados;
- b) fazer uma distinção entre o acesso à justiça e o acesso ao tribunal, uma vez que nem todos os casos precisam de ser resolvidos pelos tribunais. Os métodos extrajudiciais de resolução de conflitos podem reduzir o volume de processos em tribunais e poderão oferecer aos cidadãos meios mais apropriados de decidir/resolver os seus litígios;
- c) As partes deveriam ser incentivadas, em qualquer fase inicial, a chegarem a um acordo e, sempre que apropriado, o uso dos procedimentos alternativos, tais como a mediação, deveria ser considerado;
- d) Os juízes deveriam adoptar métodos de trabalho eficientes, dirigir os seus processos eficientemente e não deveriam assumir uma atitude passiva;
- e) Deveriam ser tomadas medidas adequadas para reduzir a duração dos casos (por exemplo, procedimentos mais rápidos para apresentação de queixa, descriminalização, processos sumários, uso

de um juiz singular em 1ª instância, indeferir os casos em que não há verdadeiro fundamento para uma acção, sanções (multas) quando os prazos não são respeitados, “filtros” pré-julgamento, horários rígidos para a prática dos actos, restrições nos recursos, co-operação entre os diferentes departamentos que lidam com questões relativas à justiça);

Quanto à modernização dos tribunais, o Relatório aponta os seguintes caminhos:

- a) As reformas dos tribunais devem pressupor uma política de orientação para o consumidor;
- b) As novas tecnologias de informação desempenham um papel fundamental na administração dos tribunais e na aceleração dos processos judiciais. São muitas e devem ser adoptadas as oportunidades/facilidades oferecidas pelo uso de novas tecnologias para a reorganização do sistema judicial;
- c) Os Estados devem desenvolver uma estratégia global para a introdução de tecnologias de informação nos tribunais, as quais podem, se for necessário, ir sendo implementadas passo a passo;
- d) O uso das tecnologias de informação reduz o custo da litigação, tanto para as partes como para o Estado e aproxima a justiça do cidadão. São indicadas as seguintes novas tecnologias, usadas com êxito: ligações de vídeo (gravações dos factos ou dos processos do tribunal, vídeo conferências, por ex. nos casos que envolvam menores ou vítimas de crimes de abuso sexuais ou para evitar a desnecessária deslocação de presos); base de dados ou internet (por exemplo, leis, regulamentos, precedentes, acesso ao registo dos tribunais, assinaturas electrónicas digitais, registos comerciais, registos de propriedade);

- e) Todos os agentes judiciais, sem excepção, deveriam receber formação específica em tecnologias de informação e de protecção de dados;
- f) As instalações dos tribunais e demais infra-estruturas, bem como os seus procedimentos deveriam ser adaptados para fazer face às novas tecnologias.

No decurso do ano de 2001, o Conselho da Europa voltou a debater a questão da administração e gestão da justiça, no âmbito da 743^a reunião dos Delegados dos Ministros, em 28 de Fevereiro. Sobre esta matéria foram produzidas duas Recomendações: a **Recomendação (2001) 3** do Comité de Ministros dos Estados-membros sobre o uso das novas tecnologias nos serviços prestados aos cidadãos, quer pelos tribunais quer por outras instituições jurídicas e a **Recomendação (2001) 2** do Comité de Ministros dos Estados-membros sobre a concepção dos sistemas judiciários e dos sistemas de informação jurídica numa perspectiva de custo-eficácia.

A primeira Recomendação começa por considerar que as novas tecnologias de informação tornaram-se num instrumento indispensável para uma eficaz administração da justiça nos Estados europeus. O recurso às novas tecnologias de informação (como por exemplo, a Internet) facilita ao cidadão o acesso às leis, jurisprudência e outra informação jurídica respeitante ao seu próprio Estado e aos demais Estados Europeus.

Esta Recomendação aponta princípios e directrizes para as pessoas e serviços responsáveis pela administração da justiça, designadamente os seguintes:

- a) Tornar as informações jurídicas disponíveis sob a forma electrónica;
- b) Criar um anuário de registos electrónicos da área jurídica na Internet;
- c) Desenvolver a interacção dos serviços judiciários com o público. Por exemplo, possibilidade de instaurar uma acção por via electrónica; possibilidade de obter informações sobre o andamento do processo

através do acesso a um sistema de informação; possibilidade de obter a decisão do processo por via electrónica; possibilidade de ter acesso a qualquer informação legal pertinente sobre o andamento do processo, etc;

- d) Responsabilidade do Estado em dar aos magistrados e demais pessoal que gere os sistemas de informação judiciária e jurídica, uma logística e formação necessária e adequada.

A segunda, a **Recomendação (2001) 2** do Comité de Ministros dos Estados-membros sobre a concepção dos sistemas judiciais e dos sistemas de informação jurídica numa perspectiva de custo-eficácia, reafirma a importância das tecnologias modernas de comunicação no sistema judicial melhorando a qualidade, celeridade, eficácia e eficiência do direito e da justiça nos Estados-membros. O uso das tecnologias de informação e de comunicação no funcionamento dos tribunais e nos sistemas de informação jurídica deve ter em conta os seguintes critérios:

- a) Deve trazer vantagens em termos de custo/eficácia e de produtividade dos sistemas judiciais e jurídicos;
- b) Deve trazer benefícios quanto à aceleração dos procedimentos judiciais e quanto ao conhecimento/tratamento da informação;
- c) Deve ter consequências no que respeita à qualidade da justiça/qualidade do serviço. Deve dar mais coerência às decisões, às informações e serviços postos à disposição do utilizador;
- d) Deve aumentar a transparência dos procedimentos e tornar as decisões/conclusões mais objectivas;
- e) Melhorar quantitativamente e qualitativamente as informações no sentido de definir as prioridades e orientações do processo de gestão organizacional;
- f) Deve possibilitar uma melhor repartição das tarefas. Deve evitar, por exemplo, que o juiz desempenhe funções administrativas supérfluas e

permitir a delegação de certas tarefas ao pessoal administrativo competente. Deve dividir melhor o trabalho e atribuir de forma eficaz tarefas específicas ao pessoal;

- g) Proporcionar sistemas mais standardizados e mais simples;
- h) Melhorar os serviços de apoio para os utilizadores;
- i) Deve privilegiar a aprendizagem e a transferência de conhecimentos;
- j) Reforçar a segurança dos dados e das estruturas organizacionais, e proteger o carácter privado e confidencial dos dados;
- k) Garantir normas elevadas de integridade, honestidade e equidade no funcionamento dos procedimentos jurídicos e administrativos conexos.

Esta Recomendação salienta ainda, que o uso da informática na administração da justiça deve procurar:

- a reutilização dos sistemas já existentes e a integração de diferentes tipos de aplicações e tecnologias;
- o recurso a diversos tipos de equipamento (computadores pessoais, computadores em rede, etc.);
- explorar a Internet;
- criar um sistema de fácil manuseamento, seguro, acessível e aberto;
- facilitar o acesso aos utilizadores finais;
- garantir a fiabilidade de funcionamento.

3. Algumas actividades do Conselho da Europa no âmbito da administração da justiça criminal

No âmbito específico da justiça penal, o Conselho da Europa considera que *“desde o início dos anos 70 muitos países têm vindo a sentir problemas crescentes na administração da justiça criminal”* (Council of Europe, 1996: 9). De entre os vários factores concorrentes para esses problemas, destaca o aumento dos processos crime, a judicialização de determinadas práticas

sociais e as crescentes expectativas dos cidadãos, no que diz respeito à rapidez, eficácia e imparcialidade no tratamento dos processos de natureza criminal.

A situação com que se confrontava a justiça criminal levou o Conselho da Europa, através do Comité Europeu para os Problemas Criminais (CDPC), a criar, em 1972, um programa de estudos com vista a conhecer, em profundidade, o funcionamento dos sistemas de justiça criminal.

Uma das primeiras etapas da execução daquele programa foi marcada pela publicação, em 1980, do **Relatório sobre a Descriminalização**. O principal objectivo do Relatório era permitir que os problemas da criminalidade fossem abordados de forma mais eficiente, fosse dado à sociedade um papel mais relevante na resolução dos casos, e tornar os processos mais justos e menos impessoais. Nesse sentido, o Relatório analisa, nomeadamente, a questão da descriminalização, quer do ponto de vista teórico, quer doutrinal e os problemas decorrentes de uma nova política criminal, como por exemplo, os efeitos da descriminalização na opinião pública.

Ainda na década de 80, a eficiência e eficácia do sistema de justiça criminal foi tema da **17ª Conferência de Estudos Criminológicos**, realizada em 1987. A base da discussão centrou-se no facto de, essencialmente nas primeiras fases do processo, o trabalho de cada departamento ou órgão da justiça criminal ser, em grande medida, condicionado pelo trabalho e pelas decisões tomadas por outros departamentos ou órgãos. Esta situação obriga a uma nova abordagem da cooperação organizacional e a uma definição mais clara dos objectivos da justiça e das funções de cada departamento.

No mesmo ano, o Comité de Ministros do Conselho Europeu adoptou a **Recomendação n.º R (87) 18** sobre a simplificação da justiça penal (adoptada na 410ª reunião dos Delegados dos Ministros). No preâmbulo, enfatiza-se que a demora no tratamento dos processos crime conduz o direito criminal ao

descrédito e afecta a própria administração da justiça. Considera-se que os atrasos na justiça criminal poderiam ser remediados *“não apenas com os recursos que lhe são atribuídos e a forma como esses recursos são utilizados, mas também, com uma melhor definição das prioridades na condução da política criminal”*. Para tal, recomenda-se aos Estados-membros a adopção de um conjunto de medidas, designadamente: recurso ao princípio da oportunidade dos procedimentos judiciais, formas de processos especiais para o tratamento de infracções menores, medidas de descriminalização e medidas de simplificação processual.

Os atrasos na justiça criminal fizeram também parte da agenda do 9º *Colóquio sobre Criminologia*, realizado em 1989. O debate centrou-se em questões relacionadas com a importância do papel da gestão na administração da justiça. As conclusões reflectem a relevância do tema, defendendo-se que muitas das soluções, para a eficácia da justiça, passam pela introdução, no sistema judicial, de métodos modernos de gestão, pela formação dos funcionários na área da administração/gestão e pela avaliação sistemática do desempenho dos órgãos judiciais com vista à introdução imediata de correcções, sempre que se justifique.

O tema da gestão no sistema de justiça criminal também dominou os trabalhos da **4ª Conferência Sobre Política Criminal**, em 1990. Nesta Conferência foi apresentado um relatório sobre “Técnicas de gestão em política criminal” (Thurley, 1991), onde se defende a possibilidade de importação dos novos modelos de gestão para a justiça criminal.

Em 1991, o Comité Europeu para os Problemas Criminais (CDPC) adoptou os termos de referência de um grupo de especialistas em gestão da justiça criminal, constituído como antecessor do chamado Grupo de Projecto, cujo relatório final foi apresentado em 1995.

O principal objectivo deste Grupo era conhecer e analisar as novas técnicas de gestão utilizadas, pelos Estados-membros do Conselho da Europa, na administração da justiça criminal, que pudessem ajudar a resolver os problemas relativos à independência, ao papel e às tarefas dos magistrados, aos sistemas de informação e comunicação, recursos humanos e infra-estruturas (*Council of Europe*, 1996: 11, 12).

A investigação levada a cabo pelo Grupo de Projecto incidiu sobre práticas institucionais, avaliação de experiências piloto e ainda sobre reformas ou projectos de reforma no âmbito da gestão da justiça criminal. O Relatório final apelava aos Estados-membros para tomarem em consideração, no desenvolvimento das suas políticas legislativas, os princípios, estratégias e técnicas de gestão previstos no Relatório.

O Relatório e as recomendações foram finalizados pelo CDPC na sua 44ª Sessão Plenária, e na 543ª reunião dos Delegados dos Ministros, em 11 de Novembro de 1995, o Comité de Ministros adoptou as recomendações e autorizou a publicação do Relatório.

4. Algumas propostas em diferentes domínios da justiça de dois principais relatórios

Como já deixámos dito, os sistemas judiciais dos diferentes países europeus têm vindo a enfrentar problemas crescentes no âmbito da administração da justiça. Os relatórios do Conselho da Europa identificam um conjunto de obstáculos, denunciados pelos Estados-membros, concorrentes para a morosidade da justiça e, em geral, para a ineficiência dos sistemas judiciais. De entre eles, destaca-se: a falta de infra-estruturas judiciárias e de magistrados profissionais, o aumento considerável de litígios em resultado de alterações de ordem legislativa, social ou outra, não compensados por um aumento de produtividade no sistema judiciário; o aumento da complexidade dos casos, quer no âmbito da justiça cível, quer no âmbito da justiça criminal; a

insuficiência ou má utilização dos recursos colocados à disposição da justiça; escassez de recursos financeiros; ausência ou limitação do recurso aos meios alternativos de resolução de conflitos; legislação processual pouco flexível; e excessivas possibilidades de recursos.

Apresentamos em seguida, de forma detalhada, as propostas de dois relatórios principais já referidos. Ambos, o relatório apresentado pelo Grupo de Projecto e o relatório resultante da 23^a Conferência de Ministros Europeus de Justiça, elaborado pelo Comité Europeu de Cooperação Judiciária em colaboração com o Comité Europeu para os problemas criminais apresentam algumas propostas em diferentes domínios da justiça, nomeadamente quanto a medidas preventivas, procedimentos processuais e gestão dos processos e dos tribunais.

4.1. Propostas apresentadas no Relatório elaborado pelo Comité Europeu de Cooperação Jurídica em colaboração com o Comité Europeu para os Problemas Criminais.

O Relatório inclui propostas específicas feitas aos Estados-membros para aumentar a eficácia e melhorar o funcionamento dos sistemas judiciários, algumas extraídas de experiências, consideradas positivas, de Estados-membros e integram, por isso, medidas já tomadas. As propostas estão dispersas por cinco grandes grupos, a saber: medidas preventivas, mediação e conciliação, administração da justiça, organização judiciária e processo civil.

4.1.1. Medidas preventivas

Como o próprio nome indica, as medidas preventivas destinam-se a evitar o aparecimento de litígios ou a ajudar a resolvê-los numa fase precoce. Estes dispositivos são de diversos tipos. Em primeiro lugar, a divulgação das medidas legislativas que especificam os direitos podem ajudar as partes a

resolver os seus diferendos. Neste contexto, as campanhas de publicidade, de rádio e de televisão, e a Internet podem desempenhar um papel crucial.

Em segundo lugar, e sobretudo para as pessoas com recursos financeiros limitados, são fundamentais os serviços de consulta e aconselhamento jurídico. Estes serviços podem ser prestados por diferentes formas. Através de escritórios de advogados privados, cujos honorários são suportados pelo Estado, poderes locais ou seguros; centros jurídicos ou outras organizações financiadas pelo Estado ou pelos poderes locais. Estas medidas, quando bem conduzidas, ao mesmo tempo que garantem o acesso ao direito podem dar um contributo fundamental para a redução do volume de processos.

Considera-se ainda que deveria ser dada uma especial atenção à avaliação neutral e precoce do litígio, isto é, à figura de um especialista neutro – advogado ou juiz – que depois de tomar conhecimento da argumentação de cada uma das partes, procedesse a uma avaliação não vinculativa. Esta avaliação poderia servir como base de um acordo. Recomenda-se o incentivo à negociação, não só através da previsão legal, mas também através da sua inclusão na formação de juizes e advogados.

4.1.2. Mediação e conciliação

Ainda no contexto das medidas preventivas, a mediação e a conciliação têm vindo a ser introduzidas nos sistemas judiciais dos Estados-membros, como medidas particularmente eficazes para a resolução de determinados tipos de litígio. A mediação tem sido apontada como um meio importante de resolução de litígios no âmbito dos conflitos de família, direito comercial e conflitos de natureza penal, em especial os que se referem à justiça de menores.

A conciliação, como meio alternativo de resolução de conflitos, tanto pode acontecer e ser promovida como meio extra-judicial, como condição

prévia e obrigatória à instância judicial em determinados processos, ou durante o processo, podendo, o juiz, em muitos sistemas judiciais intervir para conciliar em qualquer fase da instância.

O Relatório incentiva ainda a que tanto a mediação, como a conciliação não se limitem a diminuir o número de processos entrados em tribunal ou a contribuir para a sua rápida resolução, mas também servir de instrumento de reconciliação social, favorecendo o restabelecimento das relações entre as partes.

4.1.3. A administração da justiça

Como já referimos, as jurisdições dos vários países europeus são confrontadas, diariamente, com vários obstáculos que impedem ou dificultam a eficácia da administração da justiça. Entre os obstáculos mais recorrentemente apontados figuram a insuficiência de meios tecnológicos e sistemas complexos, com pouca capacidade e eficácia de gestão.

No que se refere ao funcionamento da administração e gestão da justiça, os modelos existentes nos vários países europeus apresentam grandes variações. Alguns sistemas judiciais têm um modelo centralizado de administração, gerido pelo Ministério da Justiça ou pelo Supremo Tribunal. Outros apresentam modelos mais descentralizados, mais centrados nos tribunais ou ainda modelos intermédios. De entre os modelos utilizados nos Estados-membros, a experiência norueguesa foi considerada como particularmente eficaz.

4.1.4. Organização judiciária

No âmbito da organização judiciária prevê-se um conjunto de medidas, como a introdução do juiz único ou tribunal singular; melhor fiscalização da actividade judiciária dos juizes, medidas no âmbito da formação inicial e permanente dos magistrados, recurso aos magistrados não profissionais e aos

juizes temporários, transferência de certas tarefas judiciárias para assessores com formação jurídica e não judiciárias para os escrivães.

Quanto à instituição do **princípio do juiz único**, o Relatório inclui uma abordagem do sistema da *common law* e do direito continental sobre esta questão, indicando os elementos a favor e contra a utilização do juiz único em 1ª instância. Sendo uma tradição do sistema da *common law*, no sistema continental vem-se registando um declínio crescente da colegialidade, entendendo-se que o recurso ao juiz único permite flexibilizar a tramitação processual e realizar importantes economias. Sob a orientação do juiz único, os assistentes judiciais podem realizar tarefas simples libertando os juizes para tarefas mais importantes.

Sem prejudicar o respeito pela independência dos juizes, o Relatório defende que a eficácia da justiça exige que a actividade **profissional dos juizes deva ser objecto de fiscalização** “*a fim de assegurar que estes cumpram as suas responsabilidades de uma forma eficaz e adequada (por exemplo, que as sentenças sejam proferidas dentro de um prazo razoável*” (in CDCJ e CDPC, 2000: 45). Considerando ser esta uma questão complexa, o Relatório apela a que sempre que tenham que ser tomadas medidas disciplinares, estas devem ter em conta os critérios previstos na Recomendação n.º R (94) 12 sobre a independência, eficácia e papel dos juizes.

A **Formação inicial e permanente dos magistrados** é considerada como elemento fundamental, quer para a eficácia da justiça, quer para independência dos juizes. Reconhecendo a grande diversidade de modelos de formação na Europa, o Relatório defende que os Estados deveriam procurar implementar um sistema apropriado de formação inicial e permanente dos magistrados, e reconhecer que se trata de uma das condições fundamentais para o funcionamento eficaz do sistema judiciário.

O recurso aos juizes não profissionais, aos juizes temporários e aos juizes a tempo parcial pode constituir uma medida importante de combate à morosidade judicial e melhorar a eficácia da justiça, libertando recursos que podem ser utilizados noutros sectores do sistema judiciário. A existência de magistrados não profissionais tem ainda a vantagem de fazer participar na administração da justiça pessoas pertencentes a outros sectores da comunidade.

O Relatório indica a experiência da Inglaterra e do País de Gales onde existem cerca de 2.000 juizes profissionais, a tempo inteiro, e mais de 30.000 juizes não profissionais, a tempo parcial.

O Reino Unido, França e Malta são países que recorrem aos juizes a tempo parcial. Estes juizes oferecem uma grande flexibilidade na utilização dos recursos judiciários, uma vez que o seu trabalho é apenas requisitado quando o volume dos processos assim o exige

O Relatório defende que, com vista a melhorar a eficácia da justiça, os juizes poderiam ser dispensados de realizar determinadas tarefas judiciárias, que poderiam ser realizadas por pessoas com formação jurídica, e tarefas não judiciárias que seriam transferidas para os escrivães.

Admite-se ainda que os escrivães com formação jurídica poderiam exercer, apenas com algum controle, tarefas judiciárias inerentes a determinado tipo de processos, designadamente falência, liquidação e processos de execução.

4.1.5. Processo civil

No âmbito do processo civil, o Relatório indica um conjunto de medidas em matéria de gestão judiciária dos processos, sobre o reforço do controlo judiciário, marcação das audiências de julgamento, processos simplificados, processos acelerados, acções colectivas e acções em representação,

indenizações devido a atrasos excessivos de processos, tribunais e processos especializados, processos de recurso e processos de execução.

No sentido de promover que os processos sejam tratados com a máxima eficácia, o legislador deve estabelecer regras que definam os **métodos sobre os quais se deverão basear os tribunais para gerirem os processos**, como por exemplo, prazos dentro dos quais as partes devem apresentar e trocar informações ou comunicá-las ao tribunal; consequências do incumprimento desses prazos por uma das partes; regras sobre o calendário judicial, relativamente à preparação dos processos, à fixação das datas de audiência de julgamento e outras; sobre a distribuição dos processos aos juizes; regras claras sobre as audiências preliminares visando a apreciação da causa e a obtenção de uma resolução amigável; regras sobre o recurso a outros procedimentos de resolução de litígios; e regras sobre a condução das audiências.

O tribunal deverá ter poderes de controlo sobre a maneira como está a ser conduzido o processo e sobre o volume de provas. Neste sentido, o Relatório indica as seguintes medidas: aumento do poder dos juizes para imporem coimas, devido a atrasos ou por desrespeito ao tribunal; os juizes devem fazer, atempadamente, a análise dos processos e zelarem pela presença dos advogados, das partes, das testemunhas e dos peritos; dar aos juizes mais poderes para que estes possam ordenar medidas de urgência; adoptar e aplicar regras sancionatórias de falsos testemunhos ou de contenciosos abusivos; e zelar para que uma das partes não obtenha uma vantagem financeira injustificada, prolongando sem necessidade o processo.

Em matéria de **processos simplificados**, o Relatório faz apelo à experiência francesa e inglesa. No caso francês destaca a experiência do amplo recurso aos procedimentos cautelares “*référé*”, meio simples e rápido de resolução dos processos urgentes. Sobre a experiência inglesa, refere-se o

relatório apresentado por Lord Woolf²⁷, no âmbito da reforma do processo civil na Inglaterra e no País de Gales, que defende que os pequenos litígios deveriam ser resolvidos através de processos simplificados e que os tribunais deveriam, em função da natureza dos casos, dar tratamento diferenciado aos processos.

Neste sentido, o Relatório do CDCJ também defende que o tratamento das causas deve seguir **processos diferenciados**. Os assuntos em que esteja em causa quantias limitadas, que exijam uma intervenção rápida do tribunal, os casos pouco relevantes e as acções não contestadas devem ser decididos através de **processos simplificados**. Estes processos, para serem eficazes, terão que fixar os seus elementos essenciais de forma clara, como por exemplo, a garantia de que o processo será resolvido num determinado prazo, a limitação do número de testemunhas e da prova a apresentar, a realização de julgamento em curto prazo, a limitação das condições de recurso, etc.

O princípio base deve ser de que *“um sistema simplificado é adequado quando a questão levanta poucas dificuldades, ou quando o valor da acção for limitado”*(Council of Europe, 1996: 57).

Sobre esta matéria, o Relatório traz à colação a experiência da Irlanda, Malta, Inglaterra e País de Gales. A experiência da Irlanda refere-se ao processo relativo às queixas de menor importância - *Small Claims Procedure* - que trata, de modo simples, informal, rápido e a baixo custo, as acções instauradas por consumidores

Em Malta, em matéria de cobrança de dívidas constituídas por quantias certas e exigíveis, e de obrigações que não consistam na execução de um acto ou no despejo de uma pessoa de um prédio rústico, o autor, se atestar que a acção não será objecto de contestação séria, pode solicitar, na sua petição, que o tribunal profira sentença, sem se pronunciar sobre o fundo da causa. Se

²⁷ Sobre esta matéria, ver capítulo IV, ponto 4.

o réu não comparecer ou não conseguir convencer o tribunal da existência de um meio de defesa plausível, o tribunal decidirá de imediato, deferindo o pedido do autor. Caso o réu prove que existe um meio de defesa plausível, o processo seguirá os trâmites normais.

A experiência da Inglaterra e do País de Gales, é referida, no âmbito da arbitragem informal, existente nos tribunais regionais. A arbitragem dirige-se a causas menos complexas (por exemplo, conflitos decorrentes de contratos de fornecimento de bens ou serviços e acidentes de viação). O procedimento é muito informal, o juiz dispõe de grande discricionariedade quanto à tramitação do processo e as partes podem escolher, livremente, o seu representante, que pode ser um leigo em direito. Acresce que os casos urgentes são tratados através de *“um serviço permanente podendo os juizes de serviço serem contactados a qualquer hora do dia ou da noite e os requerimentos podem ser apresentados pelo telefone”* (Council of Europe, 1996: 63).

Há cada vez mais acções que, por razões diversas, são comuns a várias pessoas, nalguns casos a um grande número de pessoas. O Relatório defende que, nestes casos, seja escolhido um caso para ser julgado e decidido rapidamente, que passaria a constituir um processo tipo, e a sentença desse processo aplicar-se-ia a outros processos. Este sistema apresenta um baixo custo e os recursos do tribunal são utilizados de forma eficaz.

Nenhuma das partes pode retirar vantagens económicas de um prolongamento abusivo do processo. Mas, o processo judicial pode registar atrasos, não só devido às partes, mas também por falhas da administração da justiça. Defende-se, por isso, que um sistema que determinasse o pagamento de indemnização às partes por atrasos excessivos poderia levar a uma reforma mais rápida e eficaz do sistema judicial.

A experiência mostra que, em certas matérias, é fundamental o recurso a **tribunais especializados**, como por exemplo, tribunais de comércio e

tribunais de trabalho. Alguns países preferem criar secções especializadas no âmbito de tribunais comuns, com ou sem a participação de juizes profissionais a par de juizes não profissionais. Os tribunais especializados permitem que matérias muito específicas sejam tratadas por profissionais, aumentando a celeridade e a eficácia na resolução do caso.

Considerando que o uso, frequente, das vias de recurso pelas partes com efeitos meramente dilatatórios constitui uma das principais causas da morosidade judicial, o Relatório alerta os Estados para a necessidade de tomarem medidas que evitem a instrumentalização dos recursos remetendo para os princípios contidos na Recomendação n.º R (95) 5 sobre a instauração de sistemas e processos de recurso em matéria civil e comercial e sobre a melhoria do seu funcionamento.

O Relatório chama ainda a atenção para a importância da eficácia do processo executivo, que se reveste de uma importância crucial para o sistema de justiça no seu conjunto, fazendo apelo a soluções já levadas a cabo por alguns Estados no sentido de tornar este processo mais célere e eficaz e sobre a importância do papel dos oficiais de justiça, neste processo.

4.2. A administração e gestão da justiça penal

Como já deixámos dito, a eficácia da justiça penal é uma das preocupações do Conselho da Europa desde 1972, ano em que, através do Comité Europeu para os Problemas Criminais, foi criado um Programa de estudo sobre os sistemas de justiça criminal. Como acima referimos, a par de outras actividades nesta matéria, em 1991, o CDPC adoptou os termos de referência de um grupo de especialistas em gestão da Justiça Criminal, considerado como antecessor do chamado Grupo de Projecto, cujo relatório final foi apresentado em 1995.

O principal objectivo daquele Grupo era conhecer e analisar as técnicas de gestão utilizadas, na administração da justiça criminal, pelos Estados-membros do Conselho da Europa. A investigação levada a cabo pelo Grupo de Projecto incidiu sobre práticas institucionais, avaliação de experiências piloto e ainda sobre reformas ou projectos de reforma no âmbito da gestão da justiça criminal. O Comité de Ministros adoptou as recomendações do Relatório e autorizou a sua publicação. O Relatório expõe princípios, estratégias e técnicas de gestão e analisa a sua aplicação no contexto da justiça criminal.

O Relatório do Grupo de Projecto começa por considerar que a efectividade e eficiência da justiça criminal pode aumentar através de quatro estratégias diferentes, cada uma delas baseada numa abordagem distinta, a saber:

- a) A abordagem processual *lato sensu*, cujo principal objectivo é diminuir o número de processos entrados no sistema de justiça criminal. Para esse efeito, recorre-se a novas políticas criminais, como a descriminalização, mediação, etc.
- b) A abordagem processual *stricto sensu* que enfatiza a simplificação do processo penal como meio de tornar a justiça criminal mais eficiente e eficaz;
- c) A abordagem gestionária centrada na mobilização e optimização dos recursos e na adopção de estratégias e técnicas inspiradas no sector privado;
- d) Por último, a abordagem orçamental, que parte do princípio que mais recursos financeiros disponíveis permitirão ao sistema lidar melhor com a quantidade de trabalho e, por essa via, ser mais eficiente.

O Grupo de Projecto considera que qualquer uma das estratégias pode ter efeitos positivos na administração da justiça criminal. E a combinação das várias estratégias, por exemplo, a introdução de medidas de descriminalização e o aumento de recursos, pode potenciar aquela eficácia. Contudo, o Grupo

considera que a abordagem pela via da gestão é essencial para a eficácia da administração da justiça criminal, até porque os recursos financeiros são limitados.

4.2.1. A abordagem da gestão

Muitos Estados Europeus reconhecem que os métodos de gestão tradicionais, lentos e burocráticos, não respondem, quer ao volume e complexidade dos processos judiciais, quer às exigências de qualidade e rapidez da sociedade. Por isso, têm vindo a introduzir, embora a níveis diferentes, modernos métodos de gestão.

O modelo tradicional de administração de justiça assenta na rotina, na rigidez de papéis (aos funcionários cabem determinados papéis fora dos quais não devem agir) e na importância do precedente. Esta forma de organização oferece estabilidade e certeza, mas, por outro lado, revela-se demasiado rígida e lenta sem capacidade para enfrentar a mudança.

Ao contrário, os modernos modelos de gestão assentam no princípio da racionalidade do sistema, no seu funcionamento de forma orientada, na produção de *outputs*, de forma eficiente, como objectivo final. Este modelo de organização oferece maior flexibilidade e é desenhado para encorajar a eficiência. A diferença de base entre os dois modelos reside no facto de o modelo gestor ver, como principal fonte do sucesso, a utilização eficiente dos recursos, enquanto que o modelo administrativo se preocupa mais em assegurar a equidade e uma total definição de tarefas. Como factor negativo do modelo gestor é apontado o excessivo poder que é colocado nas mãos dos gestores, cujos objectivos tendem a ser de curto prazo e não necessariamente alinhados com o sistema de valores profissionais dominantes, no sistema judiciário.

O Relatório considera que o modelo gestor apresenta as seguintes sete principais vantagens: dá especial atenção às tarefas de administração e gestão; define e enfatiza padrões e medidas de performance individual, expressas em termos de objectivos, em metas e em indicadores de sucesso; enfatiza os resultados em vez dos procedimentos, uma vez que o que se alcança é mais importante do que a forma como é alcançado; aposta em unidades com dimensão mais pequenas e, por isso, mais flexíveis; promove a competição que conduza a custos mais baixos e a padrões de eficiência mais elevados; importa para a administração pública práticas de gestão do sector privado; e enfatiza o uso dos recursos de forma racional e disciplinada (*Council of Europe*, 1996: 17).

Este modelo tem, assim, como preocupação central a efectividade e eficiência do trabalho realizado. O princípio é o de que o conhecimento das necessidades, da performance, e dos resultados fornece informação relevante àqueles que necessitam de compreender o que se está a passar numa organização e sobre como reduzir os obstáculos ao trabalho efectivo e eficiente.

Uma actividade chave da abordagem gestora é o estabelecimento de objectivos e a sua monitorização. Os dados referentes aos *inputs* e *outputs* são monitorizados com o objectivo de revelarem padrões de exigências e performance. Os padrões são utilizados para identificar áreas que requerem atenção.

Assim, cada componente de determinado serviço/tarefa é analisado. Essa análise tem como objectivo determinar exactamente o conteúdo e objectivos da tarefa, perceber se é necessária, se se está a duplicar trabalho, e tentar perceber como torná-la mais simples, mais rápida e mais barata. Por outro lado, é esperado que os funcionários sejam flexíveis e levem em conta os objectivos da organização, não se limitando apenas a cumprir as suas tarefas.

Uma outra preocupação deste modelo prende-se com o custo. Enquanto que no modelo administrativo o principal modo de controlo era o recurso à autoridade, no modelo gestor é utilizado um mecanismo de coordenação e avaliação crítica, subordinado a uma utilização racional e eficiente do orçamento.

Uma terceira componente deste modelo é a **orientação para o consumidor**. *“O indivíduo é visto não simplesmente como um cidadão do Estado, mas como cliente e consumidor do serviço. Deste modo, em vez de oferecer o que considera apropriado, cada organização deve descobrir o que os seus clientes procuram e agir de acordo com essa procura”* (Council of Europe, 1996: 18).

4.2.2. Propostas para melhorar a administração da justiça penal incluídas na Recomendação n.º R (95) 12 e no Relatório do Grupo de Projecto

O Relatório do Grupo de Projecto, na secção B, identifica as áreas da justiça criminal que, em simultâneo, considera mais problemáticas e susceptíveis de beneficiar da aplicação dos novos métodos de gestão. São elas: recursos financeiros (financiamento e distribuição interna dos recursos); infra-estruturas (localização geográfica e acesso aos tribunais, novos edifícios, edifícios antigos, e manutenção dos edifícios); recursos humanos (carências de funcionários, formação e progressão na carreira, cultura judiciária, avaliação do desempenho e relações internas); e informação e comunicação (concepção e implementação de sistemas de informação interna adequados, e problemas de comunicação no interior e para fora do sistema judicial).

No contexto destes problemas, a aplicação do modelo gestor ao campo da justiça, embora com as necessárias precauções, (desde logo as resultantes dos direitos e garantias das pessoas, dos princípios da independência e imparcialidade do judiciário, do princípio da legalidade), pode

ajudar a resolver muitos dos problemas identificados e trazer fortes benefícios no que respeita à eficiência e eficácia da administração da justiça criminal.

O Grupo de Projecto, no seu Relatório, apresenta um conjunto de ideias, princípios e técnicas do modelo gestor relativas aos seguintes pontos: estabelecimento de objectivos, gestão do volume de trabalho, gestão das infra-estruturas, gestão dos recursos humanos e gestão da informação e comunicação.

Estabelecimento de objectivos

Como já foi referido, a abordagem gestora dá especial relevo aos resultados e à performance das organizações. Para tal, o primeiro, e fundamental, passo é o estabelecimento de objectivos, quer ao nível mais vasto do sistema criminal, quer dentro de cada organização ou departamento.

De acordo com o Relatório, o estabelecimento de objectivos deve seguir as seguintes principais etapas: clarificar o papel do sistema de justiça criminal e das diferentes organizações ou departamentos; definir as regras de funcionamento interno e das tarefas de cada funcionário; identificar as escolhas a fazer para se alcançarem os objectivos; encorajar a discussão na ponderação de certas escolhas; desenvolver ferramentas que permitam a avaliação do desempenho de cada organização/departamento e, quando necessário, do trabalho dos funcionários; persuadir os funcionários de que os objectivos estabelecidos são realistas e encorajá-los a estabelecerem um compromisso com as (novas) políticas e procedimentos implementados para atingir esses objectivos.

A definição de objectivos é uma tarefa difícil e complexa. É, em regra, um processo demorado, que deve envolver todos os agentes. Para tal, devem ser utilizados métodos persuasivos e nunca métodos autoritários, o que pressupõe um processo de consulta permanente na qual os funcionários e departamentos envolvidos devem participar. A última etapa deste processo

será a fixação dos objectivos qualitativos e, se necessário, quantitativos a serem alcançados pelos vários departamentos e funcionários.

A fixação dos objectivos deve ser acompanhada do estabelecimento dos métodos e instrumentos de trabalho necessários. Tendo por base estes dois elementos (objectivos e instrumentos) podem ser definidos padrões de desempenho que permitem medir a eficiência das organizações e departamentos. Por sua vez, devem ser definidos padrões de avaliação de desempenho de forma a que seja possível conhecer se os objectivos e padrões estabelecidos estão a ser efectivamente executados .

Defende-se ainda o princípio de cada organismo poder estabelecer os seus objectivos específicos. Contudo, essa descentralização deve ser conciliada com a política definida, globalmente para o sector, pela autoridade central a quem compete estabelecer os objectivos gerais.

Gestão do volume de trabalho

A importância da avaliação do sistema de justiça

A concepção e estabelecimento de sistemas de avaliação é fundamental para o conhecimento do sistema e para a definição dos objectivos. A avaliação deve ser feita com o conhecimento e a cooperação de todos os funcionários do sistema de justiça criminal com funções de coordenação/direcção ou outras funções de responsabilidade e/ou com conhecimentos técnicos específicos.

A avaliação pode ser feita por equipas internas ou através de uma avaliação externa. Podem construir-se equipas ou departamentos dentro do sistema judicial com essa função. O Conselho Europeu chama, no entanto, a atenção para o facto de a eficácia dessa avaliação exigir a cooperação das organizações ou departamentos a inspeccionar. Para tal, é fundamental que se estabeleçam medidas de confiança. As equipas de avaliação devem informar

os departamentos acerca dos objectivos da avaliação e dos resultados obtidos e ainda envolvê-los na implementação de qualquer mudança.

A opção por uma equipa externa de consultores tem a vantagem de esta poder ser mais independente. Acresce que a sua experiência abarca um conjunto mais alargado de outras organizações, o que pode ajudar a encontrar outras soluções mais inovadoras. Esta solução externa apresenta como desvantagens custos, em regra, mais elevados e a quebra de continuidade quando a avaliação termina.

Gestão de processos

No que diz respeito à gestão dos processos, em especial para resolver o problema dos atrasos, a abordagem da gestão baseia-se nas seguintes estratégias:

- a) É fundamental que aqueles que gerem o sistema aceitem que é necessário questionar práticas antigas e que isso não significa qualquer heresia. Para tal, é necessário desenvolver acções junto de funcionários e magistrados com o objectivo de os consciencializar da necessidade de analisar e, se necessário, alterar os procedimentos e práticas administrativas existentes;
- b) Definição de objectivos, qualitativos e quantitativos, suficientemente precisos de modo a influenciarem a actividade de todos aqueles que trabalham no sistema;
- c) Construção de indicadores, qualitativos e quantitativos, capazes de fornecerem informação sobre a operacionalidade do sistema e sobre o processamento dos casos;
- d) Monitorização contínua e sistemática da operacionalidade do sistema e do processamento dos casos com base em indicadores estatístico e outra informação, por exemplo, informação resultante de auditorias;
- e) Análise sistemática das situações de mau funcionamento;

- f) Estabelecimento de padrões para o processamento dos casos, por exemplo, média da duração dos processos.

O Relatório inclui um conjunto de comentários e de exemplos que considera úteis para a definição das estratégias a adoptar. Em primeiro lugar, considera que para uma melhor gestão do tempo é fundamental uma monitorização sistemática do fluxo e do tipo de casos que entram no sistema judicial. Esta monitorização deve resultar na categorização dos casos de acordo com critérios como o tipo de ofensa, o número médio de testemunhas citadas, a duração média do processo, a existência de prisão preventiva ou não e o tipo de sanções. Uma categorização deste tipo permite criar formas de tratamento distintas para os diferentes tipos de casos, de acordo com a sua natureza ou com o tipo de trabalho requerido.

Alteração dos métodos de distribuição de trabalho entre os agentes judiciais

Vários países têm levado a cabo diversas iniciativas com o objectivo de libertar os juizes e os procuradores de tarefas que poderiam ser realizadas por funcionários administrativos ou por juristas. O que significa que é necessário, desde logo, fazer a distinção clara entre tarefas administrativas e judiciais. No entanto, na prática podem surgir dificuldades na definição do que pode ser considerado função administrativa e função judicial.

O exercício da função judicial exige que se proceda a estudos preparatórios que podem ser substanciais e complexos. É possível que parte desse trabalho seja realizado, sob a supervisão e a responsabilidade do juiz, por juristas especializados que não têm que ser juizes.

Por outro lado, para um uso mais adequado do recursos humanos, em particular dos funcionários administrativos, o relatório sugere que o sistema assente em tarefas especializadas seja substituído pelo trabalho em equipa. Para os casos em que tal não é possível, em que é necessário existir uma

“cadeia” de especialização, sugere-se a implementação de um sistema de rotação de modo a que cada funcionário possa realizar várias tarefas. Uma das grandes vantagens deste sistema é a partilha das tarefas mais impopulares e menos atractivas. O principal objectivo deste modelo de trabalho é dar maiores responsabilidades ao maior número possível de funcionários. Contudo, estas medidas de maior responsabilização exigem mais formação e salários mais adequados.

A gestão das infra-estruturas

Apesar da escassez dos recursos financeiros e do desenvolvimento de novos recursos materiais envolver longos períodos de tempo, o sistema gestor pode ajudar, quer no planeamento de edifícios novos, quer na transformação e adequação dos edifícios existentes, quer, ainda, na tarefa de assegurar a eficiência da sua manutenção.

As instalações

Um dos problemas que a justiça enfrenta em muitos países é o problema das instalações. A solução para a resolução do problema pode encontrar-se, quer no investimento adicional (construção de mais edifícios ou modernização dos existentes), quer na mobilização de recursos escondidos ou sub-utilizados. Numa perspectiva de gestão, a última hipótese é a estratégia preferível, especialmente se os recursos financeiros forem escassos.

Quando se planeiam novos edifícios, há um conjunto de questões que devem ser levadas em consideração. Em primeiro lugar, sugere-se que tribunais locais mais pequenos, embora mais dispendiosos, podem ser mais eficientes numa perspectiva de confiança da comunidade. Em segundo lugar, a planta do edifício deve ser definida com base em critérios explícitos e objectivos. Trata-se de uma tarefa que deve envolver, não só arquitectos, mas também agentes judiciais e, em termos ideias, todos os utilizadores

profissionais e não profissionais do sistema de justiça criminal (advogados, peritos, arguidos, testemunhas, etc.)

O Relatório recomenda que as pessoas com responsabilidade no planeamento de novos edifícios tenham a consciência do impacto potencial das suas decisões, no que respeita à concepção do edifício na actividade judicial. A planta dos edifícios deve facilitar a recepção e acomodação dos funcionários, do público, a comunicação interna e inter-departamentos e a possibilidade de qualquer expansão e desenvolvimento que venham a ser necessários no futuro.

Quanto à optimização da utilização dos edifícios existentes, o Relatório faz um conjunto de recomendações, designadamente a racionalização dos horários das audiências de forma a que as salas não estejam vazias durante o dia de trabalho; a extensão do horário de uso das salas de audiências e do próprio edifício, por exemplo, realização de audiências mais tarde ou mais cedo; sempre que possível a extensão dos tribunais existentes de forma a que outros departamentos, como as polícias, serviços médico-legais, etc. operem no mesmo local, permitindo, assim, a máxima flexibilidade e eficiência; estabelecimento de programas de “justiça de vizinhança” em centros de justiça (casas de justiça), utilizando-se instalações comunitárias ou outros edifícios públicos; utilização de outras instalações, como escritórios ou escolas durante os períodos de férias; e o uso de instrumentos técnicos, como a gravação em vídeo de depoimentos de modo a reduzir a necessidade de presenças em tribunal.

A manutenção dos edifícios é uma tarefa fundamental para o bom funcionamento da justiça. Esta tarefa exige conhecimentos técnicos para os quais é necessário formação adequada. Muitos países, nos últimos anos, para o desempenho desta tarefa passaram a nomear funcionários com formação especializada. Sempre que os seus pareceres profissionais são tomados em consideração, estes têm-se mostrado eficientes na melhoria da aparência e

conforto dos tribunais, mesmo dentro de orçamentos limitados. Por outro lado, o Relatório chama a atenção para o facto de a manutenção planeada ser, geralmente, mais barata a longo prazo do que uma série de reparações de emergência.

Gestão dos recursos humanos

Para fazer face ao aumento do volume de trabalho, a solução aparente parece ser aumentar o número de funcionários e magistrados. No entanto, esta solução não é simples e pode não ser realista, desde logo por razões orçamentais. O Relatório defende que a solução alternativa de fazer um uso mais adequado dos funcionários disponíveis pode ser uma solução mais realista. Neste quadro, é fundamental prestar mais atenção às previsões futuras no que diz respeito à quantidade de trabalho, tomando em atenção um conjunto provável de factores que tenderão a afectar as tendências do crime e da justiça, tais como alterações demográficas, tendências sociais e económicas e alterações de ordem legislativa.

Gestão dos recursos humanos no contexto judicial

A introdução de formas de gestão moderna e da tecnologia que lhe está associada no sistema judicial requer especial cuidado e sensibilidade. As mudanças nunca serão eficazes se ocorrerem de forma brusca, e sem o envolvimento próximo dos magistrados e funcionários. É fundamental que estes sejam persuadidos da importância dos novos métodos de gestão e das vantagens para o sistema judicial. O Relatório aponta as seguintes etapas a ter em conta no processo de mudança:

- a) Informar melhor os agentes judiciais sobre o funcionamento do sistema e de como são utilizados os recursos no seu interior. A informação, sobre diferenças de desempenho entre tribunais, entre secções ou mesmo entre diferentes agentes, no que respeita à

duração média dos processos, deve servir para chamar a atenção para a possibilidade de melhoria e de mudança. Deve-se ainda demonstrar que os métodos e práticas correntes não são os únicos possíveis.

- b) Desenvolver programas de formação sobre gestão para os magistrados, não com o objectivo de transformar magistrados em gestores, mas com o objectivo de mostrar a importância da gestão no funcionamento efectivo e eficaz da justiça. Essa formação servirá, ainda, para identificar os aspectos em que diferentes métodos de trabalho, quer de magistrados, quer de funcionários podem servir para aumentar a produtividade e a qualidade da justiça;
- c) Incentivar o desenvolvimento de relações de trabalho de maior proximidade e harmonia entre magistrados e funcionários;
- d) Realizar uma consulta interna prévia nos tribunais, em especial nos de maior dimensão. A informação e as ideias pré-concebidas são um obstáculo à adopção de novos métodos pelos magistrados e funcionários mais cépticos.

Sistemas de avaliação

O Relatório recomenda que se dê grande prioridade a novas formas de avaliação dos funcionários. Embora se admita que não existe um sistema único de avaliação, considera-se que há um conjunto de princípios básicos que devem ser seguidos, designadamente os seguintes: a avaliação deve ser realizada por alguém que esteja familiarizado, quer com os funcionários objecto de avaliação, quer com o trabalho pelo qual eles são responsáveis; a avaliação deve ser um processo de duas vias, em que avaliadores e avaliados revêm o trabalho feito e chegam a um acordo sobre objectivos, necessidades de melhoramento e prioridades para o futuro; os sistemas de avaliação devem estar interligados com actividades de formação de modo a que sempre que algum problema seja identificado possa ser facilmente corrigido pela formação;

para evitar qualquer avaliação incorrecta ou contenciosa, os funcionários avaliados devem ser convidados, durante o processo de avaliação, comentar cada aspecto referido pelo avaliador; os sistemas de avaliação devem prever mecanismos fáceis de recurso sempre que estiverem em desacordo avaliados e avaliadores; os sistemas de avaliação devem basear-se em critérios explícitos; a introdução e desenvolvimento de novos sistemas de avaliação deve ter a cooperação activa dos funcionários envolvidos e das suas organizações profissionais.

Formação e progressão na carreira

Para aumentar a eficiência do sistema judicial é indispensável o estabelecimento de um programa de formação permanente. Todos os agentes judiciais que desempenham funções de direcção, supervisão e coordenação devem ter formação especial na área de gestão. A preocupação principal do programa de formação deve ser a de como obter os melhores resultados possíveis com os funcionários disponíveis. Deve incluir matérias, como por exemplo, a selecção dos funcionários, igualdade de oportunidades, liderança, motivação, progressão na carreira e avaliação dos funcionários no contexto do sistema judicial.

É fundamental para a motivação individual que o trabalho desenvolvido seja reconhecido e recompensado. Todos os funcionários devem ter oportunidade de progredir na carreira e satisfazer as suas ambições pessoais. É importante que as diferentes aspirações sejam levadas em consideração. No que diz respeito à remuneração, a tendência para um pagamento proporcional ao desempenho pode, à primeira vista, parecer encorajador para melhorar o trabalho prestado. É preciso, no entanto, que os critérios utilizados para avaliar o desempenho sejam compatíveis com os objectivos da justiça e não venham a ter efeitos perversos, encorajando, por exemplo, o trabalho feito à pressa ou a corrupção. O Grupo de Projecto tem, por isso, sérias dúvidas no sentido

encorajar a remuneração proporcional à performance. Pode colocar em causa a reputação dos agentes judiciais, se se viesse a suspeitar que os interesses pessoais seriam prioritários aos da justiça.

Relações de trabalho entre os diferentes agentes judiciais

Ainda no âmbito da gestão dos recursos humanos, o Relatório estabelece como prioridade a resolução de todos os problemas de comunicação e interacção entre todos os agentes judiciais. Melhorar a comunicação e interacção no trabalho entre os agentes judiciais irá, não só aumentar a eficiência dos tribunais e da justiça, em geral, como também pode, a longo prazo, contribuir para o emergir de uma nova cultura judiciária e para um maior consenso e consistência entre os vários grupos.

Muitos dos problemas de relacionamento decorrem das diferenças de estatuto, da cultura judicial dominante, da divisão de tarefas, das atitudes diferenciadas dos vários grupos profissionais. O Relatório considera que muito pode ser feito para aumentar o “espírito de equipa” entre todos os agentes judiciais. Uma das vias dessa mudança pode ser a formação. Será benéfico que, por exemplo, a formação de magistrados passe pelas secções e por gabinetes de secretários judiciais, prisões ou esquadras de polícia.

Outra prática potencialmente útil seria a de encorajar mais trabalho de equipa para realização de tarefas ou projectos particulares num período limitado de tempo.

Gestão da informação e da comunicação

Sistemas de informação

A operacionalidade e a eficácia de um sistema de justiça criminal depende, em grande medida, do fluxo de informação no interior e entre as organizações envolvidas no processo. Os sistemas de comunicação baseados

no uso intensivo do papel estão a ser substituídos por uma comunicação assente em sistemas electrónicos, onde as diferentes entidades e ficheiros se encontram ligadas num mesmo ambiente e onde é possível ligar outros ficheiros. Os ficheiros podem dizer respeito aos mais variados aspectos, pessoas, processos, custas, suspeitos, etc.. Por exemplo, sobre o orçamento funções desempenhadas, listas de espera, procedimentos, o trabalho em curso, designadamente sobre os tipos de crime, suspeitos, testemunhas, vítimas, narrativas dos casos, etc.; e informação sobre o funcionamento do próprio sistema, como estatísticas anuais, custos de diferentes tipos de casos.

O Relatório considera que um sistema de informação eficaz pode trazer vantagens consideráveis. No entanto, chama a atenção para o facto de os sistemas de informação poderem dificultar tanto quanto facilitar. Por isso, os sistemas de comunicação têm de ser bem geridos. O objectivo principal de um sistema de gestão da informação é avaliar qual a informação que é recolhida, mantida, usada e disseminada por uma organização de modo que possa servir os objectivos da organização. O Relatório considera que a experiência mostra que os pontos que a seguir se referem constituem pré-requisitos para uma efectiva implementação de um sistema de informação.

Em primeiro lugar, deverá ser estabelecida uma cultura de informação que assegure que a concepção e a consulta estão a ser levadas a sério. Depois, a política de informação deve assegurar que se definam as prioridades e os procedimentos antes de uma informatização precipitada. Em terceiro lugar, a informatização deve ser precedida de uma auditoria aos procedimentos e usos existentes. Um sistema de informação deve ser adaptável, rapidamente e a baixos custos, às circunstâncias em mudança e aos requisitos organizacionais. Em quinto lugar, é fundamental que o sistema seja compatível. A experiência mostrou que a compatibilidade de um sistema é crucial para sua eficácia. A compatibilidade deve ser considerada a três níveis: com o trabalho, com as pessoas e com os outros sistemas. Em sexto lugar, o sistema deve

proporcionar um acesso seguro a todos aqueles que necessitam de o utilizar. Deve ainda possibilitar o cruzamento de informação e a redução da duplicação de trabalho.

O sistema deve também ser compatível com os seus utilizadores. As pessoas só o utilizaram adequadamente se o considerarem agradável, satisfatório e uma ajuda. As pessoas não são máquinas, daí que seja fundamental mostrar uma grande dose de sensibilidade na forma como os sistemas são concebidos e apresentados àqueles que irão usá-los.

O sistema deve ainda ser tecnicamente compatível com outros sistemas com os quais irá interagir de modo a facilitar a comunicação e o trabalho entre departamentos. Por outro lado, no sistema de justiça criminal existem questões particulares que tem que ser tidas em conta. A segurança, o acesso e a precisão têm que ser salvaguardados para se proteger os cidadãos. Além disso, a separação dos poderes e as competências das diferentes organizações no sistema de justiça criminal podem impor limitações à questão da eficiência.

Comunicação interna

O primeiro objectivo da comunicação dentro do sistema judicial é contribuir para a sua transparência. Nesse sentido, o Relatório considera que é fundamental que as pessoas que gerem os tribunais e outros serviços de justiça se tornem mais conscientes do impacto da comunicação interna no funcionamento e produtividade dos seus departamentos. É ainda importante que se apercebam que a boa comunicação irá também ajudar à consolidação de uma identidade colectiva e fomentar o compromisso com os objectivos da organização.

O sistema deve garantir que a informação flui, quer do topo da hierarquia para baixo, mas deve ainda encorajar um movimento de informação de baixo para cima através, por exemplo, de programas de consulta. Deve ainda existir um compromisso com uma política de informação verdadeira. Por

outro lado, os funcionários mais antigos devem fazer algum esforço para assegurar que meias verdades e rumores não circulam. Reagir rápido, particularmente quando se verificam 'incidentes' é também um princípio básico de qualquer política de informação activa e efectiva.

Finalmente, a política de informação deve ter em conta as necessidades dos funcionários e isso pressupõe um diálogo permanente com as diferentes categorias de pessoal.

Comunicação inter-departamentos

Numerosos factores afectam a comunicação entre os diferentes departamentos de justiça criminal: mentalidades diferentes, com aberturas diferentes à troca de informação, disponibilidade, ou não, de tecnologia de informação moderna, contextos específicos em que a comunicação inter-departamentos tem lugar (rural ou urbana, distância geográfica entre os departamentos), etc.

As políticas de incentivo da comunicação entre departamentos devem definir claramente as condições para essa comunicação e devem mostrar que a comunicação para promover a eficiência e eficácia, não debilita a independência. O Relatório propõe as seguintes estratégias para uma eficaz comunicação inter-departamentos:

- a) Aceleração da circulação da informação. Existem dois tipos básicos de informação que exige circulação diferenciada: dados relativos a cada um dos departamentos e registos de dados de processos. A circulação do segundo tipo de dados coloca um conjunto de dificuldades que é necessário ter em consideração. É fundamental que exista uma boa comunicação entre as redes de trabalho de diferentes sub-sistemas da justiça criminal, quer através da sua concentração num único sítio, quer através da utilização de modernas tecnologias de comunicação. Por exemplo, para aumentar a eficácia

da resolução dos casos relativos à pequena criminalidade é fundamental que exista uma rápida e eficiente comunicação entre as polícias e os departamentos do Ministério Público.

b) Institucionalização da comunicação inter-departamentos

A institucionalização da comunicação inter-departamentos pressupõe um processo de negociação que requer tempo e prudência. É importante que os departamentos envolvidos se comprometam consigo próprios nesse processo de negociação e que sejam demarcadas as fronteiras da sua independência.

O Relatório sugere que se criem comités especiais, a nível nacional, regional e local para tratarem desta questão. Posteriormente poderão ser organizadas consultas bilaterais e, se necessário, multilaterais, para trocar informação de interesse mútuo, em especial informação relacionada com as rotinas e práticas observadas em diferentes departamentos. Poderá ainda haver reuniões regionais que juntem juizes, procuradores, oficiais de justiça e advogados para que se desenvolva uma política de boas práticas de comunicação.

Neste contexto, é ainda fundamental promover fóruns de debate que promovam uma visão mais aproximada da justiça criminal, que combatam as frequentes divisões entre os diferentes componentes do sistema, ajudando a que a justiça possa gerir melhor as suas relações internas e melhor corresponda às expectativas do público.

c) Proporcionar feed-back

O retorno da informação obtida na sequência de uma acção ou decisão é crucial para as pessoas envolvidas, pois só através de um processo de feed-back é possível rever, e se necessário, modificar os procedimentos. A simples troca de informação estatística no processamento dos casos (número, natureza e duração dos processos) nas diferentes etapas do processo criminal seria suficiente para encorajar tal abordagem e estimular a comunicação entre os

departamentos. É, por isso, particularmente importante incentivar o fluxo de informação de retorno sobre o resultado final dos casos processados pelos diferentes departamentos .

Política de relações públicas

A imagem de qualquer organização depende, em grande parte, da qualidade dos serviços prestados. No entanto, os média têm um peso considerável na imagem que é assimilada pelas pessoas. Os diferentes departamentos do sistema de justiça criminal não podem subestimar a importância das relações públicas.

Os departamentos têm, pois, que organizar as suas relações e formas de comunicação com o mundo exterior de acordo com os grupos alvo. O Relatório defende que uma política de comunicação activa e efectiva requer capacidades de gestão específicas. Recomenda, assim, que se recorra a consultores externos que assistam na gestão das relações públicas, embora isso não deva ser nunca uma alternativa ao desenvolvimento interno dessas capacidades. Grande parte das técnicas de relações públicas, como *press releases*, conferências de imprensa, *information desks*, vídeos, etc. poderiam ser adaptados às necessidades de comunicação externa do sistema judicial.

Comunicação com o público

A comunicação com o público, em geral, é crucial na medida em que os cidadãos desempenham um papel muito activo no sistema de justiça criminal ao denunciar crimes, como testemunhas, apresentando provas, ajudando nas investigações, etc.. É fundamental que haja uma política de comunicação efectiva com os cidadãos que se proponha ultrapassar as situações de medo ou aquelas que levam os cidadãos a considerar que não têm tempo a perder com os tribunais.

Como base para essa política, o Relatório sugere que se tenha em conta os seguintes aspectos: pedir às testemunhas que indiquem datas convenientes para a sua comparência em tribunal; informar as testemunhas, com antecedência, das datas agendadas para as audiências; enviar a cada testemunha um guia com indicações sobre o tribunal (qual a entrada a usar, onde reunir, data e hora da audiência); ir ao encontro das testemunhas na entrada e conduzi-las a uma sala de espera, diferente da dos arguidos; depois da audiência, agradecer oficialmente à testemunha (tal cortesia, aparentemente desnecessária aos profissionais que frequentam regularmente os tribunais, libertaria o stress de uma presença em tribunal); convidar as testemunhas a completarem um questionário acerca das suas impressões, permitindo, assim, que o tribunal aprenda com as suas experiências.

Comunicação com os mass media

O sistema de justiça criminal deve procurar manter uma política de abertura de informação, permitindo que o público adquira uma melhor compreensão do trabalho e funcionamento da justiça. Na complexa estrutura legislativa da liberdade de expressão e informação, qualquer política de comunicação com os *media* deve definir, com clareza, o tipo de relações a estabelecer e o tipo de informação a ser comunicado. O Relatório considera que *“no que respeita à pessoa contra a qual foi levantado um processo, esta discricção tem que ser total. Por outro lado, é necessário um grau elevado de abertura para informar os média sobre o progresso de um caso ou sobre o funcionamento do sistema judicial. O espírito de abertura não dá, no entanto, direitos irrestritos aos média, tal como fotografar, gravar ou filmar no decurso dos procedimentos no tribunal”*.

Comunicação com organizações sociais

O Grupo de Projecto chama a atenção para a importância das organizações voluntárias (apoio à vítimas, de mediação, assistência aos

presos, etc.). O sistema de justiça criminal teria, sem dúvida, dificuldades adicionais se não fosse o papel destas organizações que contribuem directamente para a operacionalização da justiça e para a redução do trabalho de vários departamentos. Por seu lado, as organizações democráticas podem desempenhar um papel de pressão, particularmente importante, nas negociações orçamentais. Ajudam, também, a encorajar o envolvimento dos cidadãos no sistema judicial e a na formação da política de justiça criminal.

Comunicação entre departamentos judiciais, a administração central e outras autoridades públicas

A comunicação e cooperação entre os diferentes departamentos judiciais, administração central e outras autoridades públicas tem uma importância vital, particularmente no que diz respeito às tomadas de decisão financeiras e à aprovação de mais recursos humanos.

Particularmente no que diz respeito a questões orçamentais, o Grupo chegou à conclusão de que os antigos métodos e práticas de discussão orçamental não são eficientes e envolvem frequentemente demasiada subjectividade. O Relatório sugere que a comunicação tenha em conta os seguintes princípios: disponibilização de informação sobre os objectivos específicos de cada departamento e sobre os resultados alcançados com o orçamento do ano anterior; disponibilização de informação sobre os atrasos dos processos, quantidade de processos, ambiente social em que operam e tipo de crime mais frequente; disponibilização de informação que compare a performance orçamental e operacional de unidades judiciais semelhantes; disponibilização de informação sobre o padrão dos gastos orçamentais dos anos antecedentes.

Capítulo IV

A experiência comparada

A administração e gestão da justiça - o País Basco

A partir de 1 de Janeiro de 1988 foi transferida para Comunidade Autónoma do País Basco a competência para gerir os meios económicos e materiais da administração da justiça no seu âmbito territorial. Esta competência foi alargada, em 1997, à gestão de todo o pessoal ao serviço da justiça (médicos forenses, oficiais de justiça, auxiliares de justiça, psicólogos, peritos, tradutores, etc.), com excepção dos juizes e dos magistrados do Ministério Público. Naquela altura, a Administração Regional, recebeu, ainda, competência para a gestão dos meios materiais ao serviço do Ministério Público.

As reformas judiciais concentram-se, por isso, nas áreas da competência do Governo da Comunidade Autónoma do País Basco: infra-estruturas judiciárias; informatização dos tribunais; reorganização dos serviços, designadamente das secretarias judiciais; e formação dos funcionários.

O plano de construção de novos edifícios visava dar resposta às necessidades de crescimento da administração da justiça e à incorporação das novas tecnologias. Nesse sentido, foram definidas três linhas orientadoras da construção de novos edifícios: eficácia, segurança e previsão do futuro.

A par do investimento na modernização dos edifícios, foi considerado essencial a introdução no sistema de justiça, das novas tecnologias de informação e de informática. Nesse sentido, foi desenvolvido o Plano de Informatização da Comunidade Autónoma do País Basco assente em três características estruturais: uniformização e transparência (utilizando modelos comuns); universalidade, abrangendo os órgãos de todas as jurisdições e instâncias da administração da justiça do País Basco; e integração e centralização física dos equipamentos de hardware, adoptando-se o distrito judicial como unidade centralizadora.

O Programa de Informatização foi, inicialmente, desenvolvido através de dois planos que decorreram entre 1990-1995 e 1996-1999. O primeiro Plano constituiu uma forte aposta na modernização da administração da justiça, procurando que as secretarias judiciais do País Basco dispusessem de ferramentas informáticas eficazes com software de base comum e ligadas por uma rede de telecomunicações. O segundo Plano de Informatização procurou ajustar e complementar o primeiro, incidindo, por exemplo, na actualização tecnológica dos diferentes serviços judiciais.

Com o objectivo de dar continuidade ao Plano de Modernização da Administração da Justiça do País Basco desenvolveu-se um terceiro Plano de informatização, no sentido de se proceder à actualização de algumas ferramentas informáticas, melhorar a formação dos agentes judiciais, introduzir alterações de ordem funcional, tecnológica e organizativa no âmbito da secretaria judicial e dos serviços comuns de apoio à secretaria judicial.

Pretende-se, ainda, avançar para outras áreas onde será possível o uso mais alargado de novas tecnologias, como a apresentação de provas, a utilização da imagem e som na documentação dos actos processuais, a utilização de novas tecnologias na transcrição de documentos, como o reconhecimento da voz, etc..

O Plano tem, ainda, por objectivo actualizar o Sistema de Informação Documental Judicial a fim de facilitar a sua consulta pelos utentes, tanto no interior da rede judicial, como fora desta; e aperfeiçoar a informatização da Medicina Legal, atribuindo-lhe novas funcionalidades.

No âmbito da reforma das secretarias judiciais, destaca-se a criação de serviços comuns como estruturas de apoio nas tarefas judiciais mais repetitivas e com sistemas de trabalho mais actuais e infra-estruturas organizativas mais ágeis.

1. A organização judiciária espanhola

A Lei Orgânica do Poder Judicial, por imperativo Constitucional, define a composição, funcionamento e organização dos julgados (*juzgados*) e dos tribunais, o estatuto jurídico dos Juizes e Magistrados de carreira e de outro pessoal ao serviço da Administração da Justiça, bem como o estatuto dos membros do Conselho Geral do Poder Judicial e suas funções, designadamente em matéria de nomeação, inspecção e regime disciplinar.

O Governo, através do Ministério da Justiça, assegura os meios necessários ao funcionamento dos tribunais. Para o efeito, o Conselho Geral do Poder Judiciário remete ao Governo, anualmente, uma relação detalhada das necessidades que estima existirem. As competências do Ministério da Justiça, nesta matéria, são, nalguns casos, delegadas nas Comunidades Autónomas.

O Poder Judicial é regulado pela Lei Orgânica n.º 6/1985, de 1 de Julho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 5/1997, de 4 de Dezembro e 6/1998, de 13 de Julho. De acordo com a exposição de motivos daquela primeira Lei, as normas que então regulavam o Poder Judicial não preenchiam as exigências actuais de um Estado Social e Democrático de Direito para o qual a sociedade espanhola tinha transitado. Para que se pudessem cumprir as novas exigências constitucionais de liberdade e igualdade, de acesso e de participação dos cidadãos, mostrou-se necessário um *“poder judicial adaptado a uma sociedade predominantemente industrial e urbana, tendo em atenção as mudanças produzidas na distribuição territorial da população, na divisão social do trabalho e nas concepções éticas dos cidadãos”* (cfr. Exposição de Motivos da Lei Orgânica n.º 6/1985, de 1 de Julho).

A divisão territorial do Estado em Comunidades Autónomas, com efeitos na organização territorial do Poder Judicial, exigiu também a adaptação da Lei

Orgânica para que se pudessem cumprir as exigências constitucionais e estatutárias.

1.1. Os tribunais

Em Espanha, o Estado, para efeitos judiciários, organiza-se territorialmente em concelhos, distritos (*partidos*), províncias e comunidades autónomas²⁸.

De acordo com aquela divisão territorial, o exercício do poder judicial é atribuído aos seguintes tribunais: julgados de paz, tribunais de primeira instância, tribunais de instrução, tribunais penais, tribunais de contencioso administrativo, tribunais sociais, tribunais de menores e tribunais de execução de penas²⁹ (todos estes tribunais têm a designação de *juzgados*); audiências provinciais; tribunais superiores de justiça; Audiência Nacional; e Tribunal Supremo.

1.1.1. O Tribunal Supremo

O Tribunal Supremo, com sede em Madrid e jurisdição em todo o território Espanhol, é o órgão jurisdicional máximo. É composto pelo Presidente, pelos Presidentes de cada um dos cinco juízos (*salas*) que o integram (Civil, Penal, Contencioso Administrativo, Social e Militar) e pelos magistrados previstos na lei para cada um dos juízos e secções em que se podem dividir.

1.1.2. A Audiência Nacional

A Audiência Nacional, com sede em Madrid, tem jurisdição em toda a Espanha. É composta pelo presidente, pelos presidentes dos juízos (*salas*) que

²⁸ Exemplo do País Basco. Comunidade Autónoma: País Basco. Províncias: Biscaia, Alava e Guipuzcoa. Partidos: Bilbao, Vitoria e San Sebastian. Concelhos: Tolosa, Amurrio, Durango, etc.

²⁹ Estes tribunais são designados de *Juzgados de Vigilancia Penitenciária*.

a integram (Penal, Contencioso Administrativo e Social) e pelos magistrados previstos na lei para cada um dos juízos ou secções.

1.1.3. Os tribunais superiores de justiça

Os tribunais superiores de justiça são os órgãos jurisdicionais máximos em cada uma das Comunidades Autónomas, sem prejuízo da jurisdição do Tribunal Supremo. Cada um dos tribunais superiores é designado pelo nome de cada Comunidade Autónoma e tem jurisdição em todo o território daquela. É composto por um presidente, que é também o presidente dos juízos (*salas*) Cível e Penal; pelos presidentes dos outros juízos do contencioso administrativo e do social; e pelos magistrados previstos na lei para cada um dos juízos ou secções em que se subdividam.

1.1.4. As audiências provinciais

As audiências provinciais têm a sua sede na capital de cada província, da qual tomam o seu nome, e têm jurisdição em todo o território da província. A lei permite a criação de secções da Audiência Provincial, fora da capital, às quais ficam adstritos um ou mais distritos (*partidos*). Integram as audiências provinciais um presidente e dois ou mais magistrados.

1.1.5. Os tribunais de primeira instância

Os tribunais (*Juzgados*) de primeira instância e instrução têm a sua sede na capital do distrito e jurisdição em todo o seu território. Tomam a designação do Concelho da sua sede. A lei prevê que em Madrid possam ser criados um ou mais tribunais centrais de instrução, com jurisdição em toda a Espanha, que instruirão as causas da competência da Sala do Penal da Audiência Nacional ou dos tribunais centrais penais.

Em cada província, com sede na capital provincial, existe um ou mais tribunais penais. Podem estabelecer-se tribunais penais, cuja jurisdição se

estenda a uma ou mais circunscrições da mesma província. Estes tribunais tomam a designação do local onde têm a sua sede. Na cidade de Madrid, e com jurisdição em toda a Espanha, pode existir um ou mais tribunais centrais penais.

A lei estabelece idêntica distribuição territorial no que respeita aos tribunais do contencioso administrativo, social e execução de penas e menores. Assim, em cada província, com jurisdição em todo o território provincial e com sede na capital, existe um ou mais tribunais do contencioso administrativo, social, execução e menores. A lei prevê a criação de cada um daqueles tribunais, em determinadas localidades, quando o volume de processos o justifique. Prevê ainda que, excepcionalmente, os tribunais possam estender a sua jurisdição a duas ou mais províncias dentro da mesma Comunidade Autónoma.

Com sede em Madrid, e jurisdição em toda a Espanha, existem os tribunais centrais do contencioso administrativo.

Em cada concelho, onde não existam tribunais de primeira instância e de instrução, há os julgados de paz, com jurisdição sobre o território municipal. Podem ser nomeados Juizes de Paz, titulares e substitutos, pessoas não licenciadas em direito.

2. A administração e gestão da justiça no País Basco

A partir do dia 1 de Janeiro de 1988, foi transferida para a Comunidade Autónoma do País Basco a competência para gerir os meios económicos e materiais da administração da justiça no seu âmbito territorial. Esta competência foi alargada, em 1997, à gestão de todo o pessoal ao serviço da justiça (médicos forenses, oficiais de justiça, auxiliares de justiça, psicólogos, peritos, tradutores, etc.), com excepção dos juizes e dos magistrados do Ministério Público. Naquela altura, a Administração Regional recebeu, ainda,

competências para a gestão dos meios materiais ao serviço do Ministério Público.

As reformas judiciais concentram-se, por isso, nas áreas da competência do Governo da Comunidade Autónoma do País Basco: infra-estruturas judiciárias (novos tribunais e aquisição de novos equipamentos); informatização dos tribunais; reorganização dos serviços, designadamente das secretarias judiciais; e formação dos funcionários.

2.1. Um novo modelo para os edifícios dos tribunais

A construção de novos edifícios obedece a um plano de construções de novos palácios da justiça que tem como objectivo principal criar uma rede de infra-estruturas judiciais que melhore, não só as condições de trabalho dos agentes judiciais (juizes e funcionários), mas também permita melhores condições para todos os utilizadores dos tribunais. O Governo Basco considerou que os edifícios existentes não respondiam às necessidades reais, e muitos edifícios antigos encontravam-se num estado considerado degradado. Acresce que, muitos dos palácios de justiça, mais recentemente restaurados, também se tornaram insuficientes para albergar novos serviços judiciais, tornando-se funcionalmente inadequados.

Como já referimos, o Governo entendeu, assim, ser necessário empreender um ambicioso programa de construções de novos edifícios que permitisse uma distribuição dos espaços mais adequada à nova organização, a satisfação das necessidades de crescimento da administração da justiça e a incorporação das novas tecnologias em matéria de edificação e de instalações no sentido de se criar “edifícios inteligentes”.

A construção de novos edifícios deve obedecer às seguintes três linhas básicas: eficácia, segurança e previsão do futuro.

A eficácia, considerada como factor fundamental, teve em conta não só as necessidades administrativas e as relativas à função jurisdicional dos agentes judiciais (desde os magistrados até à Polícia Judiciária), mas também de toda uma série de serviços auxiliares (bibliotecas, salas de reunião, salas de espera, lugares de descanso, etc.) e espaços destinados ao público e outros utilizadores. Foi, ainda, prevista uma importante novidade: a introdução de salas multi-uso, cujo principal objectivo é favorecer o cumprimento dos princípios da oralidade e da imediação.

A questão da segurança também teve uma grande relevância neste Programa. Considerou-se que a natureza e o conteúdo das funções desempenhadas requer, para o seu correcto funcionamento, importantes meios de segurança, não só dirigidos à segurança das pessoas, mas também à segurança de documentos e outros elementos relacionados com a actividade judicial (como provas, ofícios, peças processuais, etc.). Havia, por isso, a necessidade de se delimitar diversas áreas no interior do edifício, designadamente zonas de acesso livre, zonas de acesso controlado, zonas de acesso restrito e zonas de acesso proibido.

Um terceiro objectivo era o da introdução das modernas técnicas de comunicação, bem como a integração e optimização das instalações (como infra-estruturas de electricidade, ar condicionado, dispositivos contra incêndio, etc.). Verificou-se que as secretarias judiciais deveriam dispor das características físicas necessárias e adequadas para uma eficiente rede de telecomunicações e que os vários serviços judiciais, dispersos territorialmente, deveriam tornar-se mais centralizados e mais interligados.

O plano de construções previa várias medidas concretas com vista à concretização daqueles três objectivos. Houve um esforço no sentido de se criar e aplicar um novo modelo de construção de edifícios que respondesse efectivamente às necessidades estruturais e funcionais da justiça. Neste sentido, procurou-se criar uma maior colaboração e envolvimento dos vários

agentes com responsabilidades na administração da justiça, desde os gabinetes especializados do Ministério da Justiça ao parecer de todos os profissionais (magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público, advogados, secretários judiciais e funcionários judiciais).

Para facilitar o acesso do público, os edifícios contêm painéis de informação e sinalização das salas de audiência e outros serviços que permitem uma melhor orientação e a sua mais rápida localização. Foi ainda decidida a criação de um ponto de informação em todos os tribunais.

O tribunal é um local onde pessoas diferentes se cruzam. Os detidos, as testemunhas, os advogados, os funcionários, magistrados, as pessoas que se dirigem a outros serviços aí instalados (por exemplo, Registo Civil), todas elas dividem o mesmo espaço, o que pode levar a situações de insegurança e de grande confusão. Uma das medidas para ultrapassar esta dificuldade consiste no estabelecimento de circuitos de circulação independentes para públicos diferentes.

No que respeita às condições de trabalho, o Plano prevê um amplo melhoramento. Prevê-se a criação de postos de trabalho, suficientemente espaçosos, onde as pessoas que formam uma unidade de trabalho possam trabalhar em conjunto e aqueles que efectuem trabalhos individuais, o possam fazer, de uma forma funcional e incentivadora.

Finalmente, o Plano contém explicitamente a preocupação de tornar a justiça mais acessível aos profissionais forenses e aos cidadãos. Considera-se que este objectivo só poderá ser atingido com a concentração dos órgãos e serviços judiciais, evitando a sua repartição por diferentes edifícios afastados entre si.

Como já deixámos dito, os novos palácios da justiça da Comunidade Autónoma do País Basco foram construídos com base no princípio da racionalização dos espaços e da flexibilidade das instalações. Foram, assim,

definidas áreas funcionais através da definição de zonas diferentes. São elas as zonas abertas, as zonas de acesso controlado, as zonas de acesso restrito e as zonas proibidas. Esta divisão visa, essencialmente, assegurar uma correcta circulação das pessoas no edifício.

O acesso público aos palácios de justiça faz-se por um vestíbulo onde as pessoas são controladas, informadas e orientadas para os serviços que procuram. As zonas abertas, como o seu próprio nome o indica, são áreas de livre circulação do público, em geral, cujo único controlo se limita à passagem por um detector de metais. Esta zona inclui um hall principal, o serviço de informação, o Registo Civil e sala de casamentos, o acesso ao Julgado de “Guardia”³⁰, a recepção e registo geral de entrada, a Caixa Judicial, as salas de espera dos serviços médico-forense, e o acesso às salas de audiências.

As zonas de acesso controlado são destinadas, em princípio, apenas aos agentes judiciais e a certos funcionários. O público só poderá aceder a estas zonas em situações muito concretas. Estão incluídas nesta zona a sala de espera dos juízos, as secretarias judiciais, a sala de espera do Ministério Público, a sala dos advogados, a sala dos procuradores, salas do sindicato, a sala para aulas de formação, a Unidade Técnica de Gestão (E.A.T.)³¹, a manutenção, os núcleos de comunicações gerais, os serviços de notificações externas e de penhora, o serviço de comunicações internas, e o serviço de reprografia.

As zonas de acesso restrito são utilizadas apenas pelos magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público, secretários, e por certos

³⁰ O Julgado de “Guardia” só existe nos palácios de justiça em que o número de Juízos de Instrução na comarca é superior a dez. São, por isso, muito poucos.

³¹ Conforme prevê o artigo 11º n.º 2 do Decreto 303/1999 de 27/07, as E.A.T. dependem organicamente da Direcção de Relações com a Administração de Justiça do Governo Basco e têm como funções, entre outras, “servir de órgão de ligação permanente entre todas as unidades da Viceconselharia da Justiça com o objectivo de agilizar as relações entre esta e os órgãos judiciais da sua área (a)); prestar apoio directo e atender todo o tipo de necessidades relativas à gestão dos órgãos e serviços judiciais do seu território, canalizando, se for o caso, o pedido à unidade administrativa competente (b)).”

funcionários. Integram estas zonas os gabinetes dos juizes, dos secretários, do Ministério Público e dos médicos forenses, salas de reuniões e biblioteca, sala de reuniões de juizes, sala da Polícia, e garagem.

As zonas proibidas são áreas, cujas instalações são destinadas exclusivamente a certas pessoas. São elas: a central de segurança e de controlo do edifício, o arquivo de documentos, o depósito de objectos, a central telefónica, a área para os detidos, a zona de polícia e segurança do edifício, e as salas dos computadores centrais.

No que diz respeito às salas de audiências, a sua localização difere consoante o tipo de julgamento a realizar. Existem salas institucionais e salas comuns. As primeiras, são utilizadas somente para a celebração de actos oficiais ou quando a natureza do julgamento assim o exija. As segundas dividem-se em três categorias: salas para tribunal de júri, salas para tribunal colectivo e salas para tribunal singular. Dado que as salas de audiências são os lugares onde circula uma maior diversidade de pessoas, estabeleceu-se entradas diferentes para os magistrados, para os detidos e para o público. Há, ainda, uma preocupação em construir instalações contíguas às salas de audiências, como salas multi-uso para as deliberações dos juizes ou para reuniões privadas com as partes; e salas de espera próprias para as testemunhas, de modo a isolá-las devidamente.

No plano de construção dos novos edifícios também existe a preocupação de se criar uma zona restrita de gabinetes para os juizes e secretários judiciais, com o fim de permitir maior e melhor concentração do magistrado na sua função. Existem ainda gabinetes particulares onde são elaborados determinados documentos da competência dos juizes e onde são controladas as pessoas para prestar declarações. As declarações são prestadas nas salas multi-uso.

Nas secretarias de tramitação processual, o trabalho é realizado de uma forma aberta e sem separações.

Os novos palácios de justiça têm uma zona especial, separada das restantes, onde ficam os detidos. Nesta área existem salas onde os detidos prestam declarações, salas de reconhecimento e gabinetes de assistência jurídica e social ao detido. A partir daquela, existem acessos para outras instalações, designadamente para as salas de audiências.

Os registos de entrada de documentos, o serviço de notificações e penhora, o serviço de comunicações internas, os serviços de assistência social, os psicólogos, os tradutores e peritos e o serviço de reprografia são os chamados serviços comuns, existentes, em regra, em todos os palácios de justiça, repartidos por divisões próprias.

Um dos serviços considerados essenciais é o serviço de gestão do edifício: a E.A.T. (Unidade Técnica de Gestão), criado para o efeito pelo Governo Basco. Este serviço depende, como já referimos, da Direcção de Relações com a Administração da Justiça e tem competência para, designadamente zelar pela manutenção do edifício e pela gestão dos funcionários.

Resulta, assim do exposto, que a concepção dos novos edifícios caracteriza-se, basicamente, por uma preocupação de funcionalidade, segurança, flexibilidade, utilização e adequação às novas tecnologias.

2.2. A informatização dos tribunais

A par do investimento na modernização dos edifícios, foi considerado essencial o investimento nas novas tecnologias de informação e de informática. Foram tomadas, de imediato, algumas medidas de carácter urgente³² e

³² Por exemplo, a utilização de máquinas de escrever mecânicas na secretarias judiciais foram substituídas por máquinas eléctricas e foi também criada uma rede de telefax entre os Distritos Judiciais.

provisório, mas o principal objectivo era a reforma da administração da justiça, no sentido da sua total informatização. Uma parte significativa da morosidade da justiça decorria das ferramentas de trabalho ao dispor dos funcionários e magistrados. Não existiam meios informáticos adequados, obrigando, por exemplo, à repetição desnecessária de tarefas e as comunicações eram lentas e dispendiosas. É ainda denunciado que, tanto o Ministério da Justiça como o Conselho do Poder Judicial mostravam sérias dificuldades em fornecer os dados necessários para avaliar as necessidades da justiça, nesta matéria.

Face àquele quadro, a informatização dos serviços judiciais tornou-se um objectivo fulcral e urgente da reforma da administração da justiça. O ponto de partida do projecto de informatização da administração da justiça foi a realização de um “Estudo Prévio para a Informatização da Administração da Justiça da Comunidade Autónoma de Euskadi”³³, finalizado no primeiro trimestre de 1989. O estudo reconhece as novas orientações em matéria de organização judicial (secretarias comuns de tramitação, serviços comuns especializados de diversa índole, etc.) para, a partir delas, definir as necessidades de carácter informático. Abandona-se a ideia de informatização individual de cada órgão judicial, com base em equipamentos informáticos autónomos (ideia do anterior projecto – Projecto Inforius) para se centrar num modelo de informatização horizontal dos serviços e secretarias comuns.

O Estudo propõe uma solução que contempla três grandes áreas a informatizar: a área de produção, a área de gestão e a área documental.

No que diz respeito à área de produção, o objecto principal da informatização consiste em colocar à disposição dos diferentes utentes um sistema de ferramentas que permita a execução dos actos, a actualização da informação, a consulta, a recolha estatística, etc.. A informação relativa a cada expediente permaneceria no sistema, desde o início do processo até ao seu arquivamento definitivo. Uma característica importante deste sistema é o seu

³³ Cfr. *Propuesta de Modernización de la Administración de Justicia*, 1991.

carácter integral para todos os utentes (magistrados, secretários, funcionários, advogados, público, etc.). A novidade deste sistema reside no facto de todos os intervenientes e agentes da justiça poderem ter acesso à informação (cada um a seu nível).

Em matéria de equipamento informático (hardware), o Estudo aponta três directrizes: cada distrito judicial deve ter capacidade de processamento informático próprio, uma vez que grande parte dos conflitos nascem e terminem no mesmo distrito; deve possibilitar a utilização massiva da aplicação informática pelos utentes do sistema através da colocação de um número suficiente de terminais; e deve integrar todos os computadores num sistema de rede que permita a intercomunicação entre os diferentes distritos judiciais e destes com os órgãos centrais (Conselho Geral do Poder Judicial e Tribunal Supremo).

A área de gestão diz, sobretudo, respeito à actividade interna da Viceconsejería de Justiça, centrando-se na gestão dos meios materiais, económicos e humanos colocados ao serviço da Administração da Justiça.

A área documental tinha, fundamentalmente, dois objectivos: a criação de um serviço que tratasse toda a jurisprudência dos órgãos judiciais da Comunidade Autónoma e proporcionar aos magistrados judiciais e do Ministério Público, secretários, profissionais, etc., ferramentas informáticas de consulta de bases de dados, de jurisprudência, de legislação e de doutrina.

O Plano de Informatização desenvolvido na Comunidade Autónoma do País Basco assenta nas seguintes características estruturais³⁴. Em primeiro lugar, a uniformização e transparência. A documentação de todos os actos tem de ser feita através de modelos comuns, identificáveis pelas diferentes aplicações e cada processo deve ser reconhecido mediante um único número de identificação ao longo de toda a tramitação pelos diferentes serviços

³⁴ Cfr. *La informática Judicial en la Comunidad Autónoma del País Basco* – Iñaki Sanchez Guiu, Visconsejero de Justicia – Gobierno Vasco.

comuns e instâncias jurisdicionais. *“Recorrendo a uma metáfora da convivência humana, esta característica essencial significa que todas as pessoas de um grupo – o sistema – têm que falar a mesma língua – os modelos – e têm que conhecer cada um dos seus membros pelo seu nome – o número de identificação”* (Guiu, s/d: 15).

Neste sentido, o Conselho Geral do Poder Judicial, sob proposta da Comissão de Informática, na sua sessão de 18 de Dezembro de 1996, aprovou um documento sobre a compatibilidade dos sistemas de informação ao serviço da Administração da Justiça. Este acordo afirma *“a exigência fundamental e inderrogável (...) do Número de Identificação Geral, como identificação própria e única dos processos, (...) desde o seu início até ao seu arquivamento, ao longo das diferentes instâncias e serviços”* e estabelece que *“(...) os sistemas de informatização da administração da justiça espanhola devem satisfazer três exigências fundamentais:*

- 1) *Agilizar a tramitação dos procedimentos (...).*
- 2) *Proporcionar informação completa, homogénea, actualizada e fiável da actividade e condições de funcionamento (...).*
- 3) *Permitir e garantir a comunicação electrónica no âmbito da administração da justiça (...).*”

Este acordo também refere *“a informação interna de registo e gestão de processos, que deverá ser obtida necessariamente do sistema informático, deverá ter plena validade e eficácia para efeitos legais e deverá ser objecto de permanente actualização”*. Por último, quanto aos mecanismos de controlo, o acordo estabelece que dentro do próprio órgão judicial *“os mecanismos adequados para levar a cabo esta supervisão quotidiana, que deverá ser realizada, fundamentalmente pelo Juiz ou pelo Presidente, mas também pelos funcionários da secretaria, são, essencialmente, os registos de processos, os módulos de consulta e as estatísticas de tramitação”*³⁵.

³⁵ Cfr. “Guía Técnica para el Tratamiento Documental Y Recuperación de Resoluciones” .

A segunda característica do plano é a universalidade. Para que o Plano alcançasse os seus objectivos, era fundamental que abrangesse os órgãos de todas as jurisdições e instâncias da administração da justiça da Comunidade Autónoma do País Basco, e todos os serviços comuns criados ou susceptíveis de virem a ser criados, como o serviço de registo e distribuição de processos, notificações e penhora, registo de entrada de documentos, cofre do Tribunal, depósito de objectos, apoio judicial, venda judicial, serviço médico-forense, estatísticas, arquivo central, informação ao público e serviço documental.

A terceira característica refere-se à especialização funcional das aplicações. Tem-se em vista identificar e mecanizar todas as funções que integram as tarefas de ordem administrativa ou processual da secretaria judicial, como o registo e distribuição dos processos, registo e distribuição dos requerimentos, tramitação dos actos do processo, módulo de consultas para localização e identificação de qualquer elemento de um processo, módulo de informação sobre o andamento e situação dos processos judiciais, emissão de livros de registo nas suas diferentes modalidades, informação estatística, módulo para o tratamento das questões relativas a cofres do tribunal, módulo para o suporte dos actos de comunicação e actos externos (citações, notificações, lançamentos, execuções, etc.), módulo para o suporte de vendas judiciais, tratamento de arquivos centralizados pelo distrito judicial, módulo para o tratamento de petições de cooperação judicial, para o tratamento e o controlo de objectos apreendidos, módulo para a informação ao público, módulo para o suporte da actividade dos serviços médico-forenses, serviço documental e ligação com as ordens profissionais.

Finalmente, procurou-se a integração e centralização física dos equipamentos de *hardware*, adoptando-se o distrito judicial como unidade centralizadora. Assim, uma vez que os maiores fluxos de informação se produzem no interior do tribunal entre a secretaria judicial e os diversos serviços comuns que a servem, e no interior do distrito judicial, todos os órgãos

judiciais, independentemente da sua instância, são servidos por um único servidor ou por uma única rede consoante a dimensão do distrito judicial. Quando a informação sair para fora do distrito, a comunicação faz-se através de uma rede judicial de comunicações.

A informatização da tramitação processual

Em matéria de informatização da tramitação processual, foi criado um módulo especializado de tratamento informático dos processos cíveis. No momento da entrada da acção em tribunal é atribuído ao processo um número de identificação geral (NIG). Como já referimos, aquele número permite que o processo seja identificado, sempre da mesma forma, ao longo da sua tramitação nas várias instâncias jurisdicionais e nos diversos serviços comuns. Os dados relativos a cada processo são sempre informatizados e não voltarão a ser introduzidos por outros serviços, órgãos ou instâncias, sendo incorporados automaticamente na fase posterior. Alguns dados são também incluídos numa base de dados a fim de possibilitar a sua recolha posterior, quando as mesmas partes intervirem noutros processos.

Por outro lado, foram criados todos os modelos susceptíveis de serem utilizados na tramitação civil, o que inclui decisões, despachos para ordenar diligências, providências, etc..

A aplicação permite, assim, guardar os dados de cada acto do processo, incorporá-los automaticamente nos actos ou fases posteriores e ligá-los aos documentos inseridos no processo, possibilitando, desta forma, o conhecimento do estado do processo em qualquer momento.

Para aumentar a eficiência dos serviços de administração da justiça, considerou-se que não bastava a sua informatização. Era necessário um esforço de optimização numa perspectiva mais alargada. Com esse objectivo, foi celebrado, em 1997, entre o Departamento da Justiça do Governo Basco e várias organizações sindicais o “Acordo sobre a Modernização na Prestação do

Serviço Público da Justiça e sua Repercussão nas Condições de Trabalho do Pessoal ao Serviço da Administração da Justiça do País Basco”. O objectivo central do Acordo é melhorar a qualidade dos serviços de justiça prestados.

No que respeita à informatização, o Acordo define as grandes linhas de actuação futura na área da informática, reiterando a importância fundamental da formação. Reitera a obrigatoriedade da utilização da informática, quer na área da gestão, quer na área da tramitação dos processos, por parte de todos os funcionários, ao serviço da administração da justiça no exercício das suas funções. Refere a necessidade de aperfeiçoar o sistema de registo de dados do processo e, para melhorar a gestão informática da tramitação dos processos, defende o uso de “coleções” de modelos, já referidas, e a necessidade de controlo informático das notificações e dos documentos. Sugere ainda um registo adequado das sentenças e das execuções, bem como das agendas dos juizes e das marcações para a prática de actos no tribunal, e uma centralização informática das cartas precatórias e apresentações periódicas.

O Acordo atribui à Administração da Justiça a responsabilidade de proceder a quatro tipos de iniciativas. A primeira consiste na realização de uma nova fase de formação dirigida a todos os agentes judiciais, tendo em vista a execução de um novo programa informático. Subordinada à primeira, a segunda visa assegurar o funcionamento de assistência informática periódica, em todos os serviços ou organismos da justiça. A terceira iniciativa prende-se com a elaboração de um protocolo para a introdução de dados dos processos (intervenientes, delitos, objecto da acção, etc.) a cumprir por todos os funcionários, e para a possibilidade de introdução de mecanismos de controlo de qualidade da informação introduzida na base de dados. A quarta medida pretende implementar um sistema de tramitação de acesso simples e uniforme para permitir ao utente um acesso mais fácil.

2.2.1. Os planos de informatização

O Programa de Informatização foi, inicialmente, desenvolvido através de dois planos que decorreram entre 1990-1995 e 1996-1999³⁶.

O primeiro Plano foi aprovado no ano de 1990, e constituiu uma forte aposta na modernização da administração da justiça. Registe-se um esforço no sentido de dotar a administração da justiça de sistemas de informação que constituíssem uma referência, não só para a administração da justiça a nível nacional, como também para outros países. Como já se deixou dito, num primeiro momento procurou-se que as secretarias judiciais do País Basco dispusessem de ferramentas informáticas eficazes com *software* de base comum e ligadas por uma rede de telecomunicações.

O segundo Plano de Informatização procurou ajustar e complementar o primeiro, incidindo, essencialmente, na actualização tecnológica dos diferentes serviços, como a secretaria judicial, o Serviço de Informação Documental, o posto de trabalho³⁷ do Juiz e do Secretário Judicial, os serviços de comunicações, o serviço de informação a profissionais, os julgados de paz, os serviços penitenciários, e os serviços de gestão administrativa.

No âmbito da Secretaria Judicial, este Plano visou, fundamentalmente, consolidar as reformas efectuadas no âmbito do primeiro Plano, melhorando a qualidade e eficácia do sistema. Foram também feitos alguns ajustamentos no que respeita à tramitação dos processos, alguns em resultado de alterações de ordem processual. Neste contexto, é salientada a cooperação do Ministério da Justiça e do Conselho Geral do Poder Judicial, fundamental para garantir uma homogeneidade dos métodos e técnicas aplicadas.

³⁶ Cfr. *La Administración de Justicia en el País Vasco – Una década de gestión en Justicia – Memoria de actuaciones 1988-1997*.

³⁷ Quando se criou o Projecto do Sistema de Informação Documental, começou-se a utilizar a expressão “Posto de Trabalho do Juiz (PTJ)”, referindo-se ao conjunto de ferramentas informáticas postas à disposição dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público.

Este segundo Plano veio também reforçar a importância dos serviços médico-forenses e dos serviços de peritagem judicial no sentido da sua integral informatização visando, sobretudo, diminuir o trabalho burocrático, e, por essa via, aumentar a produtividade.

O Plano de Informatização criou ainda, um módulo independente para a secretaria e posto de trabalho dos magistrados do Ministério Público. A informatização do Ministério Público foi também precedida de uma formação, quer para os magistrados, quer para os funcionários. Tal como o dos juizes, a informatização do posto de trabalho dos magistrados do Ministério Público possibilita a consulta a bases de dados de jurisprudência e legislação, o tratamento de textos com possibilidade de envio destes para a secretaria judicial, a ligação entre o magistrado e a secretaria.

Com o objectivo de formar uma base de dados de doutrina e jurisprudência foi criado o Sistema de Informação Documental (SID). Este sistema possibilita o acesso a bases de dados de jurisprudência produzida, essencialmente, pelo Tribunal Superior de Justiça e pelas Audiências Provinciais. Esta base de dados facilita o trabalho dos magistrados, proporcionando-lhes, rapidamente, dados completos e actualizados de jurisprudência; contribui para a uniformidade ou coerência da jurisprudência; e permite o acesso a qualquer pessoa, facilitando o conhecimento sobre a aplicação das leis.

A principal dificuldade encontrada, durante a fase experimental daquela base de dados, foi a ausência de critérios concretos e homogêneos na elaboração dos despachos dos juizes e funcionários. Para ultrapassar este problema, foram tomadas medidas complementares, designadamente aperfeiçoando as ferramentas informáticas e impulsionando a adopção de novos hábitos de trabalho, sobretudo, para os magistrados responsáveis pela produção de jurisprudência. A construção da base de dados de jurisprudência implicou uma adequação das ferramentas do Posto de Trabalho do Juiz e da

Secretaria Judicial. Uma das mais importantes inovações, consistiu na incorporação de um programa específico (Thesaurus) para auxiliar o trabalho de qualificação jurídica dos despachos e decisões e, deste modo, facilitar o seu tratamento informático.

Foi ainda constituída uma Comissão de Normalização Documental com o objectivo de introduzir alterações no método de trabalho dos juizes. A Comissão é formada por um Coordenador, de elevado prestígio e experiência em matéria de jurisprudência (foi designado o Ex-Presidente do Tribunal Superior de Justiça do País Basco), e quatro vogais magistrados, um por cada ordem jurisdicional, e um especialista em informática documental, com função de assessorar e auxiliar a Comissão. Esta Comissão tem as seguintes funções principais: decidir sobre os critérios a adoptar, quanto às decisões judiciais a incluir na base de dados; elaborar e manter actualizado um léxico jurídico; e supervisionar a qualificação dada às decisões pelos magistrados.

Ainda no âmbito do Projecto SID previa-se o alargamento da base a outras fontes de jurisprudência, designadamente europeias, de legislação e doutrina. Para esse efeito, a base teria que obedecer a um esquema o mais uniforme e integrado possível com as restantes bases de jurisprudência e de legislação, de modo a constituir um sistema de informação bibliográfico completo. Além do desenvolvimento das bases de dados, o Programa pretendia desenvolver um projecto de gestão em rede das bibliotecas judiciais. A realidade demonstrou que o crescimento das bibliotecas dos tribunais obrigava à uniformização da gestão das mesmas, no que respeita ao controlo das requisições e entregas, identificação dos livros existentes, empréstimos e devoluções, bem como no sentido de facilitar a busca sistemática de livros. É de referir que o desenvolvimento da base de dados bibliográficos conta com o apoio e a experiência da base documental do Instituto Internacional de Sociologia Jurídica de Oñati.

Uma terceira área de actuação deste segundo Plano Informático foi a chamada área do posto de trabalho. Procedeu-se a uma renovação tecnológica no posto de trabalho do juiz e da secretaria judicial, em especial no posto de trabalho do secretário, através da instalação dos seguintes módulos: módulo de gestão de segurança (específico para o secretário judicial); módulo de consultas ao SID; módulo de gestão dos livros de registo; e módulo estatístico de gestão e seguimento da actividade da secretaria judicial.

A área das comunicações judiciais sofreu, igualmente, algumas alterações. O objectivo era desenvolver uma rede judicial de comunicações, tanto a nível dos órgãos judiciais, como dos órgãos não judiciais (órgãos da própria Administração da Justiça, da administração geral e outras entidades, como as ordens profissionais e a universidade).

No que respeita às comunicações no interior do sistema judicial, uma das medidas apresentadas foi a adopção de um modelo de intercâmbio electrónico de dados judiciais, que respeitasse os princípios da segurança, confidencialidade e autenticidade. A rede começou a funcionar através de experiências piloto de comunicação entre o tribunal de 1ª instância (Juzgados) e Audiências Provinciais e Tribunal Superior; Audiências Provinciais, Tribunal Superior, Tribunal Supremo e Audiência Nacional; e com o correio electrónico interpessoal (a intercomunicação com os tribunais superiores foi apontada, como fundamental, desde o primeiro momento, essencialmente, por causa dos recursos com efeitos devolutivos).

No âmbito deste segundo Plano de Informatização, uma outra área a merecer especial atenção foi a área da informação a profissionais do foro. O desenvolvimento deste serviço tinha o propósito imediato de evitar interrupções do trabalho dos funcionários judiciais motivadas por simples consultas ou pedidos de informação. Para evitar essa situação foram instalados servidores. Posteriormente, este sistema de consulta foi alargado aos despachos dos colectivos e de modo a possibilitar uma comunicação bidireccional, que incluía

tanto as notificações como a possibilidade de apresentação electrónica de peças processuais.

No que se refere à gestão administrativa, o segundo Plano de Informática Judicial previu dois projectos.

Um projecto de abordagem da tramitação dos assuntos não jurisdicionais, em sentido amplo, com a criação de instrumentos que poderiam ser aplicados tanto para a administração da justiça como para a gestão administrativa do Departamento de Justiça. Um segundo projecto informático incidia na gestão do pessoal.

Para o êxito deste Plano de Informática Judicial foram criadas comissões consultivas e de assessoria, que incluíam a participação de elementos do Sistema Judiciário, designadamente a Comissão Mista de Seguimento do Plano de Informática Judicial³⁸, Comissão de Normalização de Documentos e Trâmites processuais, e a Comissão de Normalização do Sistema de Informação Documental.

Com o objectivo de dar continuidade ao Plano de Modernização da Administração da Justiça do País Basco desenvolveu-se um **terceiro “Plano de Informática e Telecomunicações Judiciais – PITJ 2000-2003”**. O seu impulso legal foi dado pelo Decreto 303/1999, de 27 de Julho, que estabelece a estrutura orgânica e funcional do Departamento de Justiça, Trabalho e Segurança Social. O artigo 10º, alínea b) atribui à “Viceconsejería” de Justiça a função de *“prover meios para o funcionamento da Administração da Justiça, com particular atenção aos sistemas informáticos (...), incorporando técnicas de modernização administrativa e controlo de qualidade dos serviços”*.

³⁸ Esta Comissão tinha competência, entre outras, de informar sobre os planos de informatização, apresentados pelo Departamento de Justiça, realizando as propostas e recomendações que considerasse pertinentes, bem como manter informada e propor à Sala do Governo a adopção das medidas, no âmbito governativo da Comunidade Autónoma, que fossem de aplicação geral.

Considerou-se que, apesar do balanço positivo da execução dos dois planos anteriores, ainda era necessário proceder à actualização de algumas ferramentas. Mostrou-se, por exemplo, ser necessário aumentar a capacidade de armazenamento e velocidade de acesso às bases de dados e substituir os terminais alfanuméricos por computadores pessoais; denunciou-se a não existência de uma gestão de sistemas e comunicações uniforme e sistematizada; e a necessidade de aumentar os mecanismos de segurança, especialmente devido ao recurso à Internet.

No que diz respeito à formação, embora se registre um nível razoável de conhecimentos e de técnicas, verifica-se uma excessiva dependência da experiência pessoal e uma grande mobilidade do pessoal técnico e pessoal de apoio. Por outro lado, a formação, com recurso à Internet, revelou-se insuficiente, sendo cada vez mais indispensável o ensino básico da informática, de forma presencial. Revelou-se também necessário um profundo processo de reciclagem dos funcionários e uma revisão dos planos de formação.

Quanto às aplicações de tramitação processual, verificou-se que são, de facto, muito utilizadas e são consideradas seguras e bem aceites pelos utilizadores. Contudo, registam-se alguns pontos negativos, como a não utilização de todas as funções, a sua utilização deficiente ou a sua desadequação funcional, não sendo possível garantir a coerência e fiabilidade de todos os dados registados.

Este Terceiro Plano assenta em duas linhas estratégicas, denominadas “qualidade interior” e “cooperação exterior”. A primeira pretende realizar os seguintes objectivos: melhorar o funcionamento dos actuais sistemas de informação; potenciar a exaustividade, coerência e fiabilidade dos dados registados; reorganizar as secretarias judiciais com base no princípio “organizar antes de informatizar, para não informatizar a desordem”; e adoptar ferramentas que facilitem a tradução dos documentos judiciais. A segunda linha de actuação procura desenvolver a cooperação com várias entidades: o

Conselho Geral do Poder Judicial, o Ministério da Justiça e outras Comunidades Autónomas, a Policia Judiciária, as instituições penitenciárias, os registos administrativos e, em geral, todas as instituições colaborantes com a administração da justiça.

A concretização deste terceiro plano passa por matérias e alterações de ordem funcional, tecnológica e organizativa. No plano interno, e no âmbito da Secretaria Judicial, pretende-se pôr em prática os princípios da cooperação e da gestão do conhecimento, adaptando as actuais aplicações às especificações de um modelo de intercâmbio de dados, definido pelo Conselho Geral do Poder Judicial. O principal projecto nesta área consiste na revisão funcional da tramitação informática através da introdução de tratamento específico para cada tipo de actos processuais (articulados principais, execuções, recursos, cartas precatórias, etc.). O projecto dá uma particular atenção à gestão das decisões judiciais, recorrendo a mecanismos de segurança, como a assinatura electrónica e a remissão ao Centro de Documentação Judicial.

No âmbito dos serviços comuns de apoio à secretaria judicial, a principal inovação reside no novo Serviço de Admissão de Documentos, que substituirá os Registos de Entrada de Documentos, passando a ser possível a apresentação de documentos por via electrónica, autenticados por aposição da assinatura electrónica e pela sua integração com o Sistema de Informação a Profissionais. Os Serviços Comuns poderão também utilizar a notificação, via electrónica, como um meio válido.

Os serviços de Consulta de Registos serão orientados para oferecer um serviço que permita a obtenção directa de certos certificados. As bibliotecas judiciais poderão funcionar como locais para a obtenção de documentação.

Pretende-se, ainda, avançar para outras áreas onde será possível o uso mais alargado de novas tecnologias, como a apresentação de provas, a

utilização da imagem e som na documentação dos actos processuais, a utilização de novas tecnologias na transcrição de documentos, como o reconhecimento da voz, etc..

Quanto aos agentes judiciais, em especial os advogados, pretende-se que, com a salvaguarda das restrições de acesso e de segurança, tenham um alargado e eficiente acesso ao processo judicial.

O Plano tem, ainda, por objectivo actualizar o Sistema de Informação Documental Judicial (SID) a fim de facilitar a sua consulta pelos utentes, tanto no interior da rede judicial, como fora desta, nomeadamente pelos serviços jurídicos do Governo Basco, investigadores, etc..

Uma outra área de incidência deste Plano é a área da informatização da Medicina Legal, atribuindo-lhe novas funcionalidades, designadamente a gestão das autópsias, a gestão de amostras de patologia, a integração na rede de resultados radiológicos, tratamento de imagens, desenvolvimento de interfaces com outras aplicações, e melhorando as funcionalidades, já existentes, como a codificação das doenças, os acessos a sistemas de informação médica na Internet, etc..

O Plano veio também introduzir novos módulos complementares no Posto de Trabalho Judicial, desenvolvendo os módulos já existentes no Posto de Trabalho do Secretário (PTS), no Posto de Trabalho do Juiz (PTJ) e no Posto de Trabalho da Secretaria Judicial. O Posto de Trabalho do Secretário passou a integrar as matérias respeitantes a decisões relativas às infra-estruturas e outros módulos comuns, nomeadamente, as decisões relativas ao sistema operativo, aos serviços da rede, ao correio electrónico e WorkFlow (agendas pessoais e conjuntas), o módulo de gestão de segurança, o módulo de estatísticas de gestão e, da actividade da secretaria judicial, a gestão da Caixa Judicial, o módulo de consultas do SID, e a gestão do pessoal.

Quanto ao Posto de Trabalho do Juiz, em consonância com o funcionamento do Posto de Trabalho do Secretário, ele incorporará as definições de infra-estrutura e módulos comuns, previamente definidos pelo Secretário, especialmente referentes a Consultas e Listagens.

O Posto de Trabalho da Secretaria Judicial englobará todas as opções de infra-estrutura, provadas para o PTS e o PTJ, bem como os módulos comuns de aplicação, incluindo o módulo de tramitação e registo. Prevê-se ainda a criação de um Centro de Atendimento aos Utentes preparado para dar informações sobre a metodologia, organização e utilização das novas ferramentas informáticas.

Diga-se, finalmente, que a elaboração e execução do Plano conta com a intervenção, de forma integrada, de vários organismos da Administração pública e do sistema judicial. Por exemplo, é fundamental a participação do Conselho Geral do Poder Judicial para a regulação e homologação dos sistemas de informação ao serviço da administração da justiça (art. 230º n.º 5 da Lei Orgânica do Poder Judicial), através de uma Comissão de Informática (art. 90º do Regulamento 5/95 de 07/07), responsável pela elaboração de um “teste de compatibilidade”, que reconhece as características e critérios técnicos e funcionais para a respectiva homologação dos sistemas de informação.

Como decorre do que já se deixou dito, o Governo Basco tem vindo a investir fortes recursos na informatização da administração da justiça. A par do investimento tecnológico, quer de software, quer de hardware destacam-se duas preocupações paralelas. A primeira foi a de criar, em simultâneo, um adequado sistema de formação. A segunda é a de que a informatização da administração da justiça fosse acompanhada de uma mudança de métodos de trabalho, de uma nova concepção de edifícios e de secretarias judiciais e de uma reforma normativa processual com vista à simplificação dos procedimentos judiciais.

2.3. A reforma da secretaria judicial

No âmbito da reforma da administração da justiça, uma terceira área a merecer a atenção do Governo Basco foi a área das secretarias judiciais.

Como já referimos, a partir de Abril de 1996, os recursos humanos do sistema judicial, com excepção dos magistrados, isto é, os médicos forenses, os oficiais, auxiliares, os secretários judiciais, passaram a depender do Governo Basco.

Aquela transferência de competências, possibilitou à Administração da Justiça do País Basco introduzir alterações no âmbito das secretarias judiciais, quer na sua organização, quer nas condições de trabalho dos funcionários a fim de tornar o seu funcionamento mais eficiente e eficaz.

A situação da secretaria judicial, no início da década 90, caracterizava-se por uma ausência de critérios organizativos, funcionando como secretarias judiciais, atomizadas e autosuficientes, como compartimentos estanques onde se realizavam múltiplas e diversas funções³⁹. Na prática diária misturavam-se actividades de carácter administrativo e actividades de carácter jurisdicional; não existia também um modelo comum de trabalho em todas as secretarias; e não existiam incentivos à produção diferenciada. Ainda devido à sua forma atomizada existiam dificuldades na rotação e formação dos funcionários. Era ainda apontado, como um ponto fortemente negativo, o facto de nas secretarias se cruzarem funcionários, profissionais e público, o que provocava contínuas interrupções no trabalho dos primeiros.

A este propósito escrevia-se no documento denominado A Secretaria Judicial – Considerações para um novo desenho: *“A administração da justiça sofre o duplo efeito de uma estrutura organizativa anquilosada e de um importante incremento, nos últimos anos, do índice de litigiosidade. A consequência tem sido a degradação progressiva do nível de serviço que*

³⁹ Cfr. Proposta de Modernização da Administração da Justiça – 1991- p. 59-60.

oferece ao cidadão, com atrasos na tramitação dos processos que, em alguns casos, podem qualificar-se de escandalosos.”⁴⁰.

Neste contexto, o Livro Branco da Justiça⁴¹ propôs algumas linhas básicas de orientação e solução. A primeira versa sobre a dimensão e as funções das secretarias, defendendo-se que a dimensão destas deveria diminuir com vista à sua maior racionalização, e deveriam ser assumidos algumas funções pelos serviços comuns. A segunda incide no papel fundamental dos serviços comuns. Estes constituem um elemento chave na reforma da secretarias judiciais no sentido da sua racionalização. Com a criação daqueles serviços, evita-se a repetição de tarefas, aproveitar-se, da melhor forma, os recursos, libertar-se as diferentes secções de praticar actos e tarefas semelhantes, criar-se uma estrutura especializada no atendimento ao público, e uniformizar-se as tarefas. Salienta-se, contudo, que aqueles serviços só poderão ser eficientes se a sua estrutura e organização forem adequadas e se as pessoas que lá trabalham tiverem uma correcta formação, tanto jurídica como de gestão. A terceira linha de orientação refere-se à posição do juiz face à secretaria judicial, considerando-se que aquele deve ter amplos poderes de direcção e de organização sobre a secretaria. A quarta diz respeito ao desempenho das funções do secretário judicial. A sua selecção baseava-se, sobretudo, em conhecimentos e competência de ordem jurídica, dada as funções de apoio à actividade jurisdicional, funcionando como um intermediário na comunicação entre o juiz e a secretaria. Propõe-se que a selecção de novos secretários judiciais preveja também conhecimentos em matéria de gestão, apontando-se, mesmo, para a especialização da função, que inclui tarefas de apoio técnico, estudo, informação, assessoria, e gestão de recursos humanos e materiais. Ainda no âmbito da reforma da secretaria, e à semelhança do defendido em outros projectos de reforma, também o Livro Branco enfatiza a

⁴⁰ Citado em “*Proposta de Modernização da Administração da Justiça*” p. 59.

⁴¹ O Livro Branco da Justiça foi elaborado pelo Conselho Geral do Poder Judicial, em 1997, e faz uma caracterização e avaliação geral do sistema judicial e apresenta algumas propostas de mudança.

necessidade de definição de programa de formação permanente dirigido aos funcionários judiciais.

A reforma da secretaria judicial também constitui objecto do já referido “Acordo sobre a Modernização da Prestação do Serviço Público da Justiça e suas Repercussões nas Condições de Trabalho do Pessoal ao Serviço da Administração da Justiça do País Basco”, celebrado, em 1997, entre o Departamento da Justiça do Governo Basco e várias organizações sindicais. Este Acordo veio estabelecer, nesta matéria, um conjunto de objectivos, como uma gestão dos recursos humanos da administração da justiça com base em pressupostos próximos de outras administrações da Comunidade; o incentivo à formação especializada e à profissionalização; a participação dos funcionários nos processos de reforma da secretaria judicial através da negociação, da motivação e assunção de responsabilidades

O capítulo 4, do Acordo, apresenta um novo modelo de secretaria judicial, defendendo a criação de novos serviços comuns, dada a sua crescente importância, como estruturas de apoio nas tarefas judiciais mais repetitivas. Acresce que, a estes últimos, a administração e os sindicatos concordam em criá-los como “sistemas de trabalho mais actuais e infra-estruturas organizativas mais ágeis”. O Capítulo 5 do Acordo refere ainda que os serviços comuns, em função do volume de trabalho e da natureza do serviço, tanto podem constituir uma estrutura própria, dependentes dos Decanatos e dos Presidentes das Audiências Provinciais, ou podem constituir-se como unidades especiais dentro das estruturas. Prevê-se, ainda, a possibilidade de se criar um Serviço Comum de notificação comum a vários tribunais da mesma comarca (cfr. art. 272º da Lei Orgânica do Poder Judicial).

O Anexo III do Acordo faz também a análise de possíveis serviços comuns, propondo onze possíveis tipos de serviços comuns, que poderão variar em função das necessidades da comarca onde serão instalados.

- a) Serviço de Atendimento e Informação ao Público. Serviço centralizado de informação com dois objectivos essenciais: evitar o trânsito do público pelas secretarias, melhorando, assim, a concentração do pessoal da secretaria nas suas tarefas; e prestar um serviço de qualidade, através de informações rigorosas e claras, num único ponto de informação, reduzindo os tempos de espera;
- b) Serviço de Identificação de Bens. Tem competência para a busca nos registos e órgãos administrativos de dados relativos ao património de pessoas. Sendo um serviço comum pode evitar duplicação de tarefas de vários tribunais ou secretarias;
- c) Serviço da Caixa Judicial é o serviço onde se concentraria a tarefa contabilística de todos os tribunais da comarca, aliviando desta tarefa burocrática os secretários judiciais;
- d) Serviço Comum de Hastas Públicas é um serviço que centraliza a informação sobre os imóveis que são colocados em hasta pública, por qualquer tribunal da área judicial onde pertencem;
- e) Serviço de Mensagem Interna e Externa é um serviço constituído por uma equipa de agentes adstritos ao Decanato que cobririam todas as necessidades de mensagem dos tribunais. Também se prevê a centralização de um serviço de fax, semelhante ao dos correios, como parte do serviço de mensagem externa;
- f) Serviço Comum de Notificações e Penhoras pretende a racionalização do serviço externo de todos os órgãos judiciais da comarca onde se instale, e centralizar as notificações aos Procuradores;
- g) Serviço Comum de Tramitação da Audiência Provincial de Vitoria. Serviço Comum destinado às duas Secções Jurisdicionais da Audiência Provincial, racionalizando os recursos humanos da Audiência agrupando as tarefas repetitivas das duas secções de

modo a rentabilizar a sua especialização. Estrutura-se em duas áreas: tramitação e execuções;

- h) Serviço de Estatística. Serviço dependente do Tribunal Superior, que centralizaria todos os dados necessários para uma correcta monitorização do desempenho dos órgãos judiciais de todo o território. Este serviço também teria a função de tratar os dados e emitir informações periódicas;
- i) Ampliação do Serviço Informático relativo aos pedidos de liberdades condicionais e de apresentação dos arguidos e condenados. Este serviço permite, designadamente, a centralização das apresentações dos arguidos nos vários processos, evitando, assim, a sua circulação por vários tribunais;
- j) Serviço de Arquivamento e de Provas (*piezas de convicción*). Depósito centralizado e informatizado, encarregue do arquivamento de todos os expedientes judiciais de todos os órgãos judiciais e secções das Audiências e do depósito das provas. Todos os objectos estarão classificados e numerados para o seu correcto depósito e controlo, e controláveis através do sistema informático;
- k) Serviço de Apoio e Gestão de Salas de Audiências. Tem por funções, designadamente, gerir as salas de audiências, requisição de agentes judiciais e polícias para apoio a julgamentos no caso de falta, doença, transferência, etc.; e prestar todo o apoio às audiências de julgamento, nomeadamente com correspondência, entrega e classificação de expedientes judiciais e provas e outras tarefas que lhe sejam solicitadas.

Merece destaque o facto de o Acordo apresentar em anexo, um memorando onde são elencadas as várias atitudes que deverão estar presentes num serviço judicial. São elas:

- As pessoas que se dirigem ao tribunal devem ser tratadas com um máximo de respeito, independentemente da condição em que comparecem perante a justiça;
- Todas as marcações serão planificadas de modo a reduzir os tempos de espera;
- Deve ser assegurada uma escrupulosa pontualidade no cumprimento dos horários a fim de evitar esperas desnecessárias ao cidadão;
- Deve-se dar atenção imediata ao cidadão que recorre a um serviço judicial;
- Devem ser estabelecidos turnos na pausa para café para evitar que o público deixe de ser atendido;
- Colaboração entre o pessoal na ausência de um colega responsável por uma determinada função;
- Realização de chamadas telefónicas, não directamente relacionadas com o serviço, fora do horário de atendimento ao público;
- A informação aos cidadãos deve ser dada de forma clara e facilmente compreensível, se necessário através de simplificação da linguagem jurídica;
- Entrega de folheto informativo e folheto de sugestões e queixas com indicação dos lugares a que se pode dirigir.

Ainda neste contexto, a Proposta de Modernização da Administração da Justiça, após fazer o elenco dos problemas identificados no funcionamento e organização da secretaria judicial, propõe um modelo alternativo baseados em três actividades principais da administração da justiça: a actividade jurisdicional, a actividade procedimental e a actividade estritamente administrativa.

O modelo baseia-se no agrupamento de tarefas homogéneas do tribunal, com a criação de unidades especializadas. Os serviços comuns e as secretarias comuns são os órgãos fundamentais deste modelo. O organigrama

deste modelo é piramidal com uma clara delimitação de responsabilidades e funções. O objectivo da criação destes serviços comuns é o de agrupar um conjunto de tarefas similares para serem realizadas por pessoas especializadas com vista a uma maior racionalização do trabalho e um melhor aproveitamento do tempo. Há também a preocupação de elaboração de um sistema coerente de horário, licenças e regime disciplinar de todos funcionários, sendo a gestão do pessoal homogénea e da competência da área administrativa. Este modelo assenta, ainda, numa maior profissionalização dos funcionários (progressão na carreira e formação permanente) e um mesmo sistema retributivo em função da valorização profissional.

No que diz respeito à actividade jurisdicional, as secretarias judiciais funcionariam em unidades de trabalho autónomas orientadas para exercer determinadas funções sob a direcção de um responsável: o secretário judicial. Esta orientação seria dividida em matéria de decisões judiciais e de decisões procedimentais. O juiz do processo controlaria o andamento do processo, através do responsável da secretaria, sem todavia perder a sua autonomia e poder judicial de ordenar as diligências necessárias. Ao responsável da secretaria cabe, por exemplo, promover o início do processo, sem prejuízo das partes poderem interpor recurso junto do juiz responsável pelo processo. Há uma colaboração muito estreita entre o juiz e o secretário judicial, o que permite mais tempo para a elaboração das decisões. Pretende-se garantir uma correcta gestão da agenda do juiz, que deve ser reservada para os actos em que a sua presença é obrigatória. Este modelo alternativo sugere, aliás, a criação de uma secretaria de apoio onde os funcionários teriam apenas funções em matéria de comunicações com o exterior (partes, advogados, comunicação social, etc.) e organização da agenda dos juizes e das salas.

Quanto à actividade procedimental, o modelo alternativo proposto parte de um pressuposto fundamental: racionalidade e eficácia da organização. Para cumprir estas duas exigências, torna-se necessário proceder a uma divisão

geográfica dos “Partidos Judiciais” (Distritos) em razão da população. Far-se-ia, deste modo, uma separação entre os “Partidos Judiciais” com uma população entre os 300 000 e 1 000 000 habitantes e os “Partidos Judiciais” com uma concentração urbana entre os 20 000 e os 50 000 habitantes. Para os distritos com uma maior concentração populacional existiria uma estrutura judicial com órgãos colegiais ou singulares e com jurisdições diferentes, enquanto que para os distritos com menor concentração existiriam apenas órgãos singulares. Todavia, para ambos os distritos funcionariam serviços comuns com funções mais alargadas nos de maior dimensão populacional. A Proposta de Modernização da Administração da Justiça refere especificadamente *“para uma correcta atribuição dos recursos neste modelo alternativo são utilizados os seguintes módulos:*

- *Cada secretaria comum estará integrada por um número de divisões e de secções proporcional ao número de processos.*
- *Uma secretaria comum, no máximo, para cada seis magistrados judiciais singulares. Na frente de cada secretaria comum estará um responsável.*
- *Cada responsável da área tem a seu cargo entre duas ou quatro secretarias comuns.*
- *As Direcções Técnicas integram um mínimo de duas áreas de competência.*
- *Finalmente, no vértice do organigrama organizativo aparece o Ministério da Justiça.*

Este sistema permite superar a actual atomização, sem cair noutra extremo: as macro-secretarias que surgiriam nas grandes concentrações de órgãos, absolutamente ingovernáveis e pouco operativas.”⁴².

Neste modelo, a área administrativa da justiça tem, igualmente, uma incidência relevante. É constituída por uma Direcção Administrativa

⁴²Cfr. Proposta de Modernização da Administração da Justiça.

dependente do Ministério da Justiça ou do Departamento da Justiça das Comunidades Autónomas e é formada por seis serviços, designadamente, meios económicos e materiais; gestão e administração de pessoal; informação e consulta; serviço de apoio; informática e estatística; serviços centrais. Os meios económicos e materiais têm competência em matéria de caixa judicial, de recursos materiais, e de manutenção de instalações e limpeza; a gestão e administração de pessoal em matéria de nomeação e registo do pessoal, de formação e normalização linguística, de provisões e incidências, e de saúde laboral; o serviço de apoio é constituído por psicólogos, peritos, assistentes sociais e tradutores; a informática e estatística por serviços nesta área; e, os serviços centrais relacionados com o depósito de documentos judiciais, arquivos centrais e biblioteca e serviço de documentação. Esta Direcção pretende garantir o funcionamento adequado de uma série de serviços comuns e resolver os problemas de gestão que possam surgir diariamente .

É ainda de referir, que a nível da dependência orgânica, são atribuídas à Direcção de Relações com a Administração da Justiça, as funções de dar impulso e desenvolver as medidas organizativas necessárias para a racionalização e simplificação do trabalho das Secretarias Judiciais e tomar as medidas necessárias para a implantação dos serviços comuns. (art. 11º nº. 1 a) ponto 7 do Decreto 303/1999, de 27/07).

A administração e gestão da justiça - a Holanda

O sistema judicial holandês está a ser objecto de um amplo e integrado processo de reformas. A preparação e execução do programa teve dois especiais cuidados que merecem destaque: a importância dada ao desenvolvimento de estudos prévios de avaliação do sistema judicial de modo a garantir não só a cobertura das diferentes áreas relevantes para a modernização da justiça, mas também que os diferentes projectos sectoriais de reformas possam actuar de forma integrada; e a monitorização das reformas em curso para permitir a avaliação da sua eficácia e conhecer a opinião dos utentes da justiça a seu respeito.

O programa de reformas prevê um conjunto alargado de soluções que possam responder às novas exigências de organização, funcionamento, qualidade e eficiência da justiça, incidindo, particularmente, na questão da organização e gestão dos tribunais. Neste contexto, foram definidos cinco objectivos centrais: estabelecer uma justiça de resolução de conflitos “feita à medida” (mediação); promover a uniformidade de procedimentos e decisões judiciais; diminuir a duração dos processos e das pendências; abrir o sistema judicial à sociedade; e melhorar o acesso à justiça.

As reformas especificamente dirigidas à administração e gestão dos tribunais foram objecto de análise e propostas no Relatório “Jurisdiction with the Time” da Comissão Leemhuis, criada em Janeiro de 1998. Formula-se um novo modelo de gestão dos tribunais que parte da ideia de que a gestão deve ser feita de forma integrada, assente no princípio de uma responsabilização e gestão únicas para todos os assuntos do tribunal. Este modelo prevê a criação de um órgão de gestão do tribunal – “Management board” - nos tribunais distritais e a divisão orgânica do tribunal em secções.

Uma segunda proposta, directamente relacionada com os “Management Boards”, consiste na criação de um órgão que teria como principal objectivo definir as políticas gerais de administração dos tribunais e auxiliar cada tribunal nesta matéria: o Conselho Judiciário para a Administração da Justiça.

Um dos projectos a merecer especial destaque é o projecto “Qualidade para o Judiciário”, iniciado em meados de 1999. O objectivo principal deste projecto é a introdução e desenvolvimento de instrumentos e de padrões de qualidade no sentido de melhorar a qualidade profissional dentro do sistema judiciário.

A monitorização das reformas é considerada condição essencial da sua eficácia. Para monitorizar a execução das reformas, foi desenvolvido um sistema de avaliação intensiva, denominado Monitor da Justiça. A implementação deste sistema tem como pressuposto fundamental a confrontação sistemática do judicial com o seu desempenho, estimulando o próprio sistema a tomar mais consciência da importância da sua interacção profissional com a sociedade.

1. A organização judiciária

O sistema judicial holandês está dividido em duas ordens jurisdicionais: a comum e a administrativa. São da competência dos tribunais comuns os processos crime e todos os conflitos em matéria cível, incluindo os conflitos de natureza laboral.

1.1. Jurisdição comum

Na jurisdição comum existem quatro tipos de tribunais: tribunais distritais, tribunais regionais, tribunais de recurso e o Supremo Tribunal⁴³.

Tribunais distritais

Os tribunais distritais (*Kantongerechten*) são constituídos por um juiz e têm competência para julgar acções de natureza cível até 5.000 Florins, conflitos laborais, pequenos crimes e questões de terras, neste caso assessorados por dois juizes leigos. Têm ainda competência para vários tipos de processos não contenciosos.

Tribunais regionais

Todos os casos, em matéria cível, cuja competência não seja legalmente conferida a outros tribunais, são da competência dos tribunais regionais (*Arrondissementsrechtbanken*). Em matéria criminal, estes tribunais têm competência para julgar todos os tipos de crime, com excepção da pequena criminalidade que é da competência dos tribunais distritais. Têm ainda competência para julgar os recursos interpostos das decisões dos tribunais distritais, nos casos em que a lei o admita.

⁴³ Segundo Pim Albers (2001), o Governo Holandês está a trabalhar num projecto de reforma da organização judiciária que prevê a eliminação de um grau de jurisdição. A ser aprovado, a organização judiciária holandesa passaria a ser constituída por uma hierarquia de três tribunais, a saber: tribunais de distrito, tribunais regionais e Supremo Tribunal de Justiça.

A jurisdição destes tribunais é, em regra, exercida por um colectivo de três juizes, havendo, no entanto, várias situações, como nos casos de menores, em que a jurisdição é exercida por um juiz singular.

Tribunais de recurso

Os tribunais de recurso (*Gerechtshoven*) têm competência para julgar os recursos interpostos dos tribunais regionais e, em matéria fiscal, das decisões dos inspectores de impostos. As decisões destes tribunais são tomadas por um colectivo de três juizes.

Supremo Tribunal

O Supremo Tribunal (*Hoge Raad*) é o tribunal máximo do sistema judicial, julgando apenas no que respeita a matéria de direito. Decide em colectivo e é composto por cinco juizes.

Tribunais especializados

Propriedade rural

As questões relacionadas com a propriedade rural são da competência de órgãos especializados. Ao nível da primeira instância, aquelas questões são da competência de uma secção especializada dos tribunais distritais, composta por um juiz togado e dois juizes leigos. Os recursos interpostos das decisões das secções são da competência do tribunal de recurso, sediado em Arnhem. As decisões deste tribunal são tomadas por um colectivo de juizes, constituído por três juizes togados e dois juizes leigos.

Conflitos relativos à gestão das empresas

Os conflitos relacionados com a gestão e administração das empresas, cooperativas e bancos, em especial relativos a questões de contabilidade, são da competência do Tribunal de Recurso de Amsterdão. Também este Tribunal

decide por um colectivo composto por cinco juizes: três juizes togados e dois juizes leigos.

1.2. Jurisdição administrativa

Secções administrativas dos tribunais regionais

Existem diversos órgãos com competência em matéria administrativa. Em alguns casos, constituem secções dos tribunais de jurisdição comum. É o caso da secção administrativa dos tribunais regionais com competência para julgar os conflitos relativos à segurança social e conflitos do âmbito dos contratos de trabalho da função pública. As decisões podem ser tomadas, de acordo com a escolha do Presidente do tribunal, por um juiz singular ou por um colectivo de juizes.

Tribunais administrativos de recurso

Estes tribunais têm competência para julgar os recursos em matéria de segurança social e função pública, interpostos das secções administrativas dos tribunais regionais. Têm ainda competência própria para julgar os casos relativos a pensões e outros benefícios equivalentes. Tal como nas secções administrativas, as decisões podem ser tomadas por um juiz singular ou por um colectivo de três juizes.

Tribunal de Comércio

Trata-se de um tribunal com competência para decidir os recursos de decisões ou actos de autoridades públicas, com poderes em determinados sectores da economia (caso do Conselho Económico e Social), dos órgãos das ordens e associações profissionais e de outros órgãos, cujo objecto está definido na Lei das Sociedades Comerciais. Tem ainda competência para decidir conflitos aos quais se aplica um conjunto de outras leis, designadamente a Lei dos Transportes de Pessoas, a Lei dos Jogos de

Fortuna e Azar e a Lei de Supervisão das Instituições de Crédito. As decisões podem ser tomadas por um juiz singular ou por um colectivo de três juizes.

Divisão administrativa do Conselho de Estado

Trata-se de um tribunal com competência para decidir conflitos que resultem da aplicação de determinadas leis como, por exemplo, a Lei de Protecção do Ambiente e a Lei do Desenvolvimento Rural. Decide ainda os recursos interpostos das secções administrativas dos tribunais regionais, com excepção das questões de segurança social e de matéria da função pública da competência do Tribunal Administrativo de Recurso. Decide em colectivo de três juizes, ou com um juiz singular.

Tribunal Alfandegário

Trata-se de um tribunal com competência para decidir, sem admissão de recurso, dos processos relativos aos direitos alfandegários, impostos, e taxas de importação.

Tribunal de Recurso das Bolsas de Estudo

Este Tribunal tem competência para decidir os recursos interpostos das decisões tomadas no âmbito da Lei das Bolsas de Estudo.

1.3. Organização do poder judiciário

Para melhor se compreender o âmbito e o sentido das reformas em curso, faz sentido que se faça uma referência à organização do poder judiciário neste país. Na Holanda, a administração financeira, a organização dos tribunais, bem como a nomeação e a inspecção dos magistrados (nestes últimos casos, diferentemente, da maioria dos sistemas europeus) dependem directamente do poder executivo. O Ministro da Justiça é responsável, não só pela gestão do orçamento, como também pela nomeação dos magistrados e

pela sua supervisão. Esta pode ser realizada com recurso a vários mecanismos, designadamente através de inspecções ou, de uma forma mais comum, através da verificação periódica de informação estatística relativa à administração da justiça de cada tribunal.

Considera-se, contudo, que a independência da função jurisdicional *strictu sensu* não está em causa. Esta função é da exclusiva competência dos tribunais, cuja independência é constitucionalmente garantida, designadamente, através da nomeação vitalícia para os cargos de Juiz e Procurador Geral do Supremo Tribunal. Aqueles apenas podem ser suspensos ou afastados da carreira pelos seus pares, nos casos previstos na lei. Apesar dessas garantias, tem vindo a ser defendido, por vários sectores do judiciário, a criação de um Conselho Superior da Magistratura com competências análogas às dos Conselhos Superiores da Magistratura existentes em vários países da Europa.

2. As reformas da administração da justiça na Holanda

O sistema judicial holandês está a ser objecto de um amplo e integrado processo de reformas através da implementação, no período 1998-2002, do programa “Administração da Justiça no século XXI”, que tem como principal objectivo a modernização do sistema judicial. Por essa razão, justifica-se que a análise incida, sobretudo, no programa de reformas. Segundo Pim Albers, este programa *“pode ser visto como um dos instrumentos centrais para resolver os problemas nos tribunais e para fornecer uma resposta adequada às exigências de uma sociedade em mudança”* (2001: 1).

Para a preparação do programa, que parece merecer a concordância da maioria dos operadores judiciários, desenvolveram-se um conjunto de estudos prévios de avaliação do sistema judicial de modo a garantir, não só a cobertura das diferentes áreas relevantes para a modernização da justiça, mas também para que os diferentes projectos sectoriais de reformas pudessem actuar de

forma integrada. Desenvolveu-se, ainda, um trabalho de monitorização das reformas em curso, de modo a permitir a avaliação da sua eficácia e da opinião dos utentes da justiça a seu respeito.

São apontadas diversas causas que evidenciaram a necessidade de definição e execução de um amplo programa de reformas. Entre elas, destaca-se os problemas de gestão nos tribunais, as mudanças na sociedade decorrentes do progresso económico e tecnológico, o aumento da litigiosidade, a globalização do direito e, sobretudo, a pressão da opinião pública. Segundo Niemeijer, “(...) *tem havido uma pressão crescente por parte dos média e da opinião pública, bem como por parte dos poderes políticos no sentido de uma exigência de maior responsabilização. Durante muito tempo, na Holanda, os agentes da justiça operaram discretamente. Contudo, seja no que respeita à morosidade processual, ao funcionamento de serviços ou à uniformidade da aplicação das leis, mais que nunca, o judiciário confronta-se com uma exigência de qualidade na sua actividade e os cidadãos pressionam no sentido de uma maior abertura à sociedade*” (2000: 3).

Dada a sua ampla abrangência, o programa de reformas prevê um conjunto alargado de soluções que possam responder às novas exigências de organização, funcionamento, qualidade e eficiência da justiça (Voermans, 1999: 79; Baas e Niemeijer, 1999), incidindo, particularmente, na questão da organização e gestão dos tribunais.

Neste domínio evidenciam-se as propostas de criação de um sistema de qualidade para o judiciário e de criação de um órgão de gestão – o Conselho de Administração da Justiça – com competências em matéria de “*orçamento, gestão de equipamentos, informatização, contratação, formação, fiscalização e nomeação de juizes*” (Niemeijer, 2000: 4), competências actualmente sediadas no Ministério da Justiça.

O programa “Administração da Justiça no século XXI” definiu cinco objectivos centrais, a saber: estabelecer uma justiça de resolução de conflitos “feita à medida” (mediação); promover a uniformidade de procedimentos e decisões judiciais; diminuir a duração dos processos e das pendências; abrir o sistema judicial à sociedade e melhorar a acesso à justiça.

Estes objectivos, de âmbito geral, têm sido concretizados através da implementação de projectos específicos, a maioria integrados no Programa de Reforço do Judiciário (Pvro)⁴⁴.

A integração dos projectos específicos, promovidos, quer pelo Ministério da Justiça, quer pelo próprio judiciário, num programa mais vasto tem como objectivo a sua execução, de forma articulada, com vista a maximizar os resultados e a evitar possíveis efeitos perversos.

Analisaremos de seguida alguns dos projectos concretizadores de cada um dos objectivos acima referidos.

2.1. Uma justiça de resolução de conflitos “feita à medida”

Um dos objectivos do programa de reformas é o que podemos considerar como a promoção da capacidade da sociedade para resolver os seus próprios conflitos. O conflito deve, sempre que possível, ser resolvido através de meios não judiciais, desde que estes apresentem mais vantagens sobre a solução judicial. O projecto conhecido por “*made-to-measure dispute resolution*” tem como objectivo principal criar diversos meios alternativos de resolução de litígios, incluindo a introdução de estruturas de mediação dentro

⁴⁴ O Programa de Reforço do Judiciário pode ser considerado um memorando estratégico que define a evolução do sistema judicial holandês. É necessário ter em consideração que este programa apoia-se em algumas reformas que já vinham a ser implementadas desde o início da década de 90, de que são exemplo a integração dos Tribunais de Segurança Social e do Tribunal de Distrito em novos tribunais de distrito (District Courts “new style”). Numa primeira fase, algumas das propostas que visavam a melhoria de qualidade foram concretizadas, nomeadamente a introdução de novos métodos de trabalho nas secções administrativas dos tribunais de distrito, delegando-se parte das actividades judiciais a uma equipa de apoio especializada.

do próprio sistema judiciário, em especial, em matéria de divórcio, poder paternal e conflitos de vizinhança (*neighbourhood mediation*), e fora daquele, diversificando as formas de resolução alternativa de conflitos, de modo a proporcionar um maior leque de escolhas ao cidadão.

Neste sentido, o programa prevê a realização de experiências-piloto de mediação, em determinados tribunais, para a resolução de conflitos de âmbito administrativo e de direito civil. Prevê-se, ainda, a criação de gabinetes de mediação em diversos sectores da Administração Pública.

Merece especial referência, a importância atribuída à formação nesta matéria, com a criação de um projecto-piloto para o ensino da mediação nas universidades. Este projecto de ensino tem como objectivo divulgar a mediação como uma alternativa viável à forma tradicional de resolução de conflitos, incluindo-a, de forma sistemática, na formação universitária.

2.2. Uniformidade de procedimentos e decisões judiciais

Partindo do princípio que deve ser garantida, onde for possível, uma maior uniformidade das decisões e dos procedimentos judiciais, defende-se a introdução de um conjunto de regras a ter em conta na aplicação das normas substantivas e processuais em matéria administrativa, civil e criminal.

Os projectos específicos que têm sido desenvolvidos nesta área tratam a questão em duas vertentes: a necessidade de uniformizar os procedimentos internos dos tribunais civis e a necessidade de aproximar as sentenças proferidas em casos semelhantes, em especial, no que respeita à aplicação da medida das penas.

A necessidade de uniformização dos procedimentos internos dos tribunais decorre do facto de cada tribunal ter vindo a obedecer às suas “regras da casa”. As partes e os seus representantes legais viam-se, assim, com frequência, confrontados com práticas procedimentais que divergiam de

tribunal para tribunal. Com a uniformização de procedimentos, passará a existir maior aproximação nas condições de funcionamento de cada tribunal. Crê-se ainda, que esta medida ajudará a combater a lentidão processual.

Com esse objectivo, foram elaborados projectos de uniformização de procedimentos, nomeadamente em matéria de divórcio e em matéria de direito administrativo. Em simultâneo, foram introduzidas algumas alterações no direito processual no sentido da sua maior eficiência. Por exemplo, no que respeita a questões de divórcio, pretendeu-se reduzir a duração destes processos nos tribunais de distrito, fixando prazos curtos para a prática dos actos processuais, e determinando que a sentença seja proferida no prazo de duas semanas.

Também no que diz respeito a questões de âmbito do direito comercial, o processo foi alterado, passando a incluir uma prévia apresentação das partes ao juiz. Este deve realizar uma forte tentativa no sentido de obter um acordo, fazendo uso de toda a informação relevante. Se tal não resultar, o juiz deve estabelecer um estrito plano dos procedimentos definindo, para cada um deles, o seu prazo máximo.

A necessidade de uniformização das sentenças criminais, proferidas em casos semelhantes, tornou-se uma questão importante em consequência do facto de, frequentemente, em tribunais diferentes, ou até no mesmo tribunal, se aplicarem penas diferentes a casos idênticos. O projecto de uniformização de sentenças pretende estimular a cooperação entre juizes de diferentes tribunais para que se definam casos padrão aos quais se apliquem penas idênticas, de forma a evitar fortes discrepâncias no que diz respeito à aplicação das penas. Para a concretização desta cooperação, desenvolveram-se projectos que prevêem o intercâmbio e consultas mútuas em matéria de direito criminal, e promoveu-se o recurso às tecnologias de informação e de comunicação para a criação de uma base de dados.

2.3. Diminuição da duração dos processos e das pendências

Na Holanda, a morosidade da justiça e o número de processos pendentes são dois problemas com que se confronta o sistema judicial. A par de medidas de ordem estrutural, em especial, no âmbito da gestão dos tribunais e da racionalização dos métodos de trabalho, o Programa prevê, também, a introdução de alterações às leis processuais, como medida de combate à morosidade processual, visando a redução do tempo de duração dos processos.

As alterações às leis processuais incorporam três ordens de instrumentos: a introdução, no âmbito do programa de racionalização de métodos de trabalho, de métodos de gestão dos processos mais eficientes; o incentivo à assunção dos juizes (civis) de um papel mais activo na resolução dos conflitos; e o uso de formas processuais mais expeditas.

No que se refere a este último instrumento, foram criados dois tipos de processos especiais: um, que poderemos designar de processo acelerado (*accelerated regime procedure*), e outro, que prevê a convocação das partes, após a contestação (*appearance after answer procedure*).

O primeiro destina-se à resolução dos litígios comerciais e civis mais simples. Prevê condições e regras menos complexas e mais expeditas para determinados actos, em especial, para a citação/notificação e para a produção de prova. Define ainda um prazo máximo de seis semanas para a realização de cada acto processual, incluindo a sentença. Reduz, igualmente, o número de actos processuais admissíveis não sendo possível, por exemplo, a tréplica.

O segundo tipo de processo visa promover um contacto mais próximo entre as partes e o juiz. Prevê a realização de uma audiência na fase inicial do processo, logo após a contestação, impondo ao juiz um papel mais activo no melhoramento da comunicação entre as partes e o tribunal, visando tornar o processo mais eficiente e mais célere. Cabe ao juiz desenvolver os esforços

necessários à obtenção de um acordo entre as partes e, se tal não for possível, estabelecer o plano dos procedimentos seguintes, fixando prazos máximos para a prática de cada acto.

Um dos projectos inovadores, no sentido de diminuir o número de pendências, foi o da criação de uma “Brigada Móvel” (*Flying Brigade*), constituída por quatro juizes e vinte e dois funcionários, cuja função é auxiliar os tribunais distritais com elevado número de processos cíveis pendentes. Como refere Albers “*Cada tribunal de distrito tem a possibilidade de enviar um determinado número de casos civis (prontos para ser proferida a sentença) para a Brigada Móvel*” (2001: 7). Cada um dos quatro juizes tem a seu cargo uma equipa, cuja função é elaborar um projecto de sentença para os casos recebidos. O juiz responsável, depois de assinar a sentença, reenvia o processo ao tribunal de origem.

2.4. Abertura do sistema judicial à sociedade

Na Holanda, tal como em muitos outros países europeus, o sistema judiciário é, tradicionalmente, visto como um sistema dominado por uma cultura judiciária fechada. Uma das preocupações centrais da reforma tem sido o combate à opacidade da justiça, procurando promover uma maior abertura e interacção com a sociedade. Este objectivo é considerado, não só como um dos mais difíceis e complexos, mas também como condição essencial do sucesso do programa de reformas. Pretende-se que o sistema judiciário passe a ser “orientado externamente” de forma a desenvolver uma maior sensibilidade à sociedade e à opinião pública. Assim, o sistema judiciário, não só deve estar mais atento aos problemas da sociedade, como também deve estar mais receptivo à “opinião” que esta tem sobre os tribunais e sobre o desempenho dos juizes, o que implicará uma maior responsabilização destes, perante os cidadãos.

Para alcançar aquele objectivo, o Programa propõe vários instrumentos, tais como o desenvolvimento e uso de sistemas de qualidade⁴⁵, a introdução de instrumentos de avaliação periódica, por parte dos cidadãos, do sistema judicial e a criação de um procedimento que possibilite aos cidadãos utilizarem, eficazmente, o seu direito de queixa contra os desempenhos da justiça.

2.5. Melhorar o acesso à justiça

Como já deixámos dito, um dos objectivos do Programa é o reforço do acesso à justiça, quer por parte dos cidadãos, quer por parte das empresas. A prossecução destes objectivos pressupõe a introdução de alterações em três vertentes: tramitação do processo, geográfica e financeira.

No que se refere à tramitação processual, o acesso pode ser melhorado através da promoção da mediação, do aumento da alçada dos tribunais regionais, da introdução de novos métodos de trabalho nos tribunais quanto à gestão dos processos e, através de alterações no direito processual, algumas delas já referidas, que visam aumentar a celeridade processual.

O Programa prevê também a necessidade de uma cuidadosa política de maior localização dos tribunais e a intensificação do recurso à Internet, através do projecto "*Electronic Desk Judicial Organization*", como medidas que visam transpor as barreiras geográficas que dificultam o acesso à justiça.

Quanto à vertente financeira da acessibilidade à justiça, duas medidas foram anunciadas como instrumentos de combate aos obstáculos existentes: o reforço do apoio judiciário e a revisão do sistema de custas judiciais.

⁴⁵ Este projecto, pela sua importância e especificidade, será analisado com mais pormenor no ponto seguinte.

2.6. Projectos específicos no âmbito da administração e gestão dos tribunais

Como já referimos, cada um dos objectivos gerais, brevemente analisados, tem vindo a ser prosseguido através de projectos específicos. Para além dos já mencionados, outros projectos merecem, pela especial relação com o nosso tema, uma atenção mais cuidada. São eles: os projectos “Gestão integrada”, “Conselho Judiciário para a Administração da Justiça” e “Qualidade para o judiciário”, que analisaremos de seguida. Para melhor se compreender o sentido das reformas, começaremos por fazer uma breve referência à situação actual nesta matéria.

A administração dos tribunais na Holanda

À semelhança de muitos países europeus, também na Holanda a gestão do sistema judiciário, quer a gestão dos recursos humanos, quer a gestão dos recursos materiais, é da competência do Ministério da Justiça, situação que tem merecido alguma contestação, sobretudo, por parte dos juizes que a entendem como uma limitação à independência do judiciário. Contudo, os juizes não reclamam essa competência para si, por considerarem não ter formação direccionada para a gestão.

Desde meados dos anos 80, que começou a formar-se algum consenso face à importância da desconcentração e descentralização dos poderes de administração dos tribunais. De acordo com Pim Albers (2001: 4), na Holanda, actualmente, a administração dos tribunais é feita segundo um modelo que se poderá designar de bicéfalo. De um lado, as matérias que dizem respeito ao exercício estrito da função judicial (naturalmente com o respeito pelas normas da independência do judiciário) são da competência do Juiz-Presidente do Tribunal. Do outro, todas as competências relativas à administração do tribunal, como as relativas às infra-estruturas, orçamento e gestão dos funcionários que são da responsabilidade de um Director Judicial, hierarquicamente dependente

do Ministro da Justiça, conhecido por PIOFAH (a sigla incorpora as matérias da competência daquele Director: “*Personnel, Information, Organization, Finance, Autonomization and Housing*”).

Apesar de se ter registado alguma inovação no sentido da localização da gestão, ela só é localizada no âmbito da execução das políticas e das medidas definidas para o sector, que continua a ser, essencialmente, definido pelo Ministro da Justiça. É da sua responsabilidade, designadamente a realização de propostas de orçamento, a distribuição e justificação das verbas atribuídas e a supervisão e inspecção dos tribunais realizadas, essencialmente, através de monitorizações periódicas de dados estatísticos. Esta disjunção entre os órgãos que definem as medidas e os que as executam é apontada como um dos pontos fracos do modelo. Considera-se que a eficiência da administração de qualquer organização profissional exige maior aproximação entre os órgãos decisórios e os órgãos executores.

No âmbito das reformas na administração da justiça, foi criada a Comissão Leemhuis que, em Janeiro de 1998, no seu Relatório *Jurisdiction with the Time*, apresentou várias propostas no sentido de melhorar o sistema judiciário. No âmbito desta Comissão, o programa de reforço do judiciário, o Projecto PVRO, já referido, veio formular um novo modelo de gestão dos tribunais através da introdução de um sistema de gestão integrado. De entre as medidas consideradas, propõe a criação de um órgão colegial de gestão ao nível dos tribunais de distrito: o Conselho de Gestão (*Management board*), e a criação de um Conselho Judiciário para a Administração da Justiça, a nível nacional.

Projecto “Gestão integrada”

A Comissão Leemhuis apresentou uma proposta de criação de um novo modelo de gestão dos tribunais assente na ideia de que a gestão deve ser feita de forma integrada. De acordo com a Comissão, a gestão integrada deve ser

vista como uma gestão assente no princípio de uma responsabilização e gestão únicas para todos os assuntos do tribunal. Este modelo prevê a criação de um órgão de gestão do tribunal - *Management board* - nos tribunais distritais e a divisão da orgânica do tribunal em secções.

O modelo de gestão proposto prevê a reestruturação interna dos tribunais, que passariam a estar organicamente divididos em secções. As secções seriam dirigidas por um presidente, que seria um dos vice-presidentes do tribunal e seriam organizadas tendo por base critérios de competência em razão da matéria (civil, penal, administrativo e uma secção para os assuntos dos tribunais municipais). Esta divisão justifica-se com base em critérios de racionalização do serviço e especialização de juizes e funcionários⁴⁶.

O *Management board* seria composto pelo presidente do tribunal e pelos vice-presidentes (presidentes de cada uma das secções) e por um director executivo com funções de coordenação executiva. Este órgão seria colectivamente responsável pelo funcionamento e pelos resultados do Tribunal, cabendo-lhe, ainda, competências na área da formação. O director executivo seria o responsável pela execução da política administrativa definida para o Tribunal. Seria, assim, da sua competência, designadamente, a preparação do orçamento, a segurança das instalações e das pessoas, a garantia da qualidade dos procedimentos e da própria administração, a gestão dos recursos humanos e do equipamento e a gestão da informação (estatística, financeira, administrativa, judicial, etc.).

A este novo modelo são apontadas duas virtualidades: por um lado, a gestão integral do tribunal, incluindo a gestão dos recursos humanos, estaria concentrada num único órgão - o *Management board* - ; por outro lado, o director executivo (actual director judiciário) deixaria de depender

⁴⁶ Cada uma das secções apenas tratava dos casos que fossem da sua competência específica.

hierarquicamente do Ministro da Justiça, passando a integrar o órgão de administração do tribunal.

Para Pim Albers, “*o novo modelo de gestão para os tribunais, baseado na ideia de gestão integrada, quer ao nível do “Management board”, quer da secção do tribunal, um dos instrumentos que poderá reduzir os atrasos nos procedimentos (civis). Ao tornar os vice-presidentes directamente responsáveis por cada secção, dando-lhes um orçamento para gerir, eles irão assumir um papel mais activo na gestão da secção, por exemplo, dando mais atenção à média de duração dos processos na sua secção*” (Albers, 2001:5).

Projecto “Conselho Judiciário para a Administração da Justiça”

Uma segunda proposta, apresentada pela Comissão Leemhuis, directamente relacionada com os *Management Boards* consiste na criação de um órgão que teria como principal objectivo definir as políticas gerais de administração dos tribunais e auxiliar cada tribunal nesta matéria.

Esta proposta baseou-se em órgãos semelhantes, existentes em outros países da Europa, apresentando, contudo, algumas especificidades no que respeita às suas competências. Nos países do Sul da Europa, a administração da justiça já é, em parte, da competência de um Conselho Judiciário, consagrado constitucionalmente. Assim, as competências incluem o recrutamento, a formação e o exercício do poder disciplinar relativamente aos Magistrados Judiciais. Nos países do Norte da Europa, os Conselhos Judiciários têm competências alargadas a outras áreas, designadamente a áreas da gestão dos tribunais, orçamento, na definição de políticas de qualidade, na instalação dos tribunais, na formação dos juizes, na informatização, e na criação e avaliação de padrões de desempenho dos tribunais.

A Comissão Leemhuis propôs que este Conselho Judiciário fosse composto por três a cinco membros, na sua maioria pertencentes ao judiciário, mas que não exerçam funções judiciais. O leque de competências a atribuir a este Conselho deveria ser suficientemente vasto para integrar todas as políticas relacionadas com a administração e gestão dos tribunais, designadamente as relativas às instalações, segurança, organização administrativa e informatização. O Conselho seria ainda responsável pela definição de outras políticas para o judiciário, nomeadamente as relacionadas com relações públicas, cooperação judicial, gestão dos recursos humanos e qualidade de resultados. A Comissão propõe também que o Conselho tenha importantes competências em matéria orçamental (propostas, distribuição das verbas e controlo das despesas). O Conselho teria ainda uma função de apoio, de promoção da qualidade da justiça e da uniformidade de aplicação das leis nos diferentes tribunais.

No modelo proposto, é de salientar que o Conselho não seria totalmente independente do Ministro da Justiça, dado que o Conselho iria gerir os fundos transferidos pelo Ministério a quem teria que justificar a sua aplicação.

A Comissão entende que a criação de um Conselho desta natureza, poderia, não só solidificar a independência do judiciário na vertente administrativa, como também aumentar a sua responsabilidade e responsabilização na gestão dos tribunais e do orçamento. Contudo, a proposta que efectivamente está em discussão, exclui das competências do Conselho as relativas à administração e gestão dos tribunais.

Projecto “Qualidade para o judiciário”

A ordem jurídica holandesa inclui um conjunto de princípios e garantias, também considerados como padrões mínimos de garantia de qualidade do sistema judiciário, designadamente os princípios da independência, imparcialidade, publicidade das audiências, da conclusão do processo num

tempo razoável e do acesso à justiça. Para a concretização destes princípios, vários mecanismos são, tradicionalmente, usados, como a fundamentação das sentenças, os julgamentos em colectivo de três juízes, o sistema de recursos, e a garantia de abertura de processo sempre que é feita uma. Contudo, aqueles mecanismos judiciais não são considerados suficientes, sobretudo, por se considerarem maioritariamente reactivos em vez de preventivos, pouco acessíveis e de natureza casuística⁴⁷.

Acresce que o desempenho dos tribunais continua a ser avaliado, estimulado e orientado por um sistema de quantificação do volume de trabalho e produtividade dos tribunais. De facto, o Departamento da administração da justiça recolhe e analisa, essencialmente, informações de ordem quantitativa, descurando informações qualitativas de extrema importância.

Por outro lado, estudos realizados, por uma agência denominada Prisma, entre 1994 e 1996, em seis tribunais distritais, vinte e um tribunais regionais, seis departamentos distritais do Ministério Público e seis organizações de funcionários judiciais, vieram demonstrar existir um grande défice, no que se refere à eficiência e qualidade na administração e gestão dos tribunais holandeses.

Na sequência daquele estudo, a Prisma vem apoiando, desde 1997, projectos para o sistema judiciário que se pautem pelo modelo da Fundação Europeia para a Qualidade da Gestão (EFQM). A Prisma desenvolve, avalia e garante os resultados num primeiro momento. Mas, o objectivo é que, numa fase posterior, cada um dos tribunais possa definir, tendo como referência o método da EFQM, e com o apoio da Prisma, os objectivos e a metodologia de auto-avaliação.

No âmbito do programa “Administração da Justiça no século XXI”, e tendo como pressuposto a necessidade de melhorar a qualidade do sistema de

⁴⁷ Sobre esta matéria, ver Lauwaars, F.C., F.C.J. van der Doelen e A. Weimar (2000), “Professional Quality: the balance between judicial independence and social effectiveness”.

administração da justiça, foram concebidos vários projectos. Um dos projectos a merecer especial destaque, já em execução, é o projecto “Qualidade para o judiciário”, iniciado em meados de 1999. O objectivo principal deste projecto é a introdução e desenvolvimento de instrumentos e de padrões de qualidade no sentido de melhorar a qualidade profissional dentro do sistema judiciário (Albers, 2001)⁴⁸.

A introdução de um sistema de qualidade visa produzir alterações em dois planos: interno e externo. No plano interno, pode melhorar o funcionamento da organização, o desempenho individual dos funcionários e facilitar a definição de políticas, designadamente da política orçamental. No plano externo, pode fomentar uma maior responsabilização do judiciário perante a sociedade, em geral, e perante o Parlamento.

A Comissão considera que o sucesso da implementação deste ou mesmo de qualquer outro sistema de qualidade depende, em grande medida, da participação, tanto dos cidadãos, como dos próprios operadores judiciais. É, por isso, importante conhecer, e tomar em consideração, a opinião daqueles sobre os níveis de qualidade e desempenho do sistema judicial.

A introdução do projecto “Qualidade para o judiciário” é dirigida a três níveis: ao nível macro, direccionado ao sistema, em geral; ao nível de cada tribunal; e, ao nível micro, mais especificamente ao desempenho funcional dos agentes judiciais, em especial dos juizes.

Sistema de qualidade ao nível macro

A implementação do sistema de qualidade para o judiciário, ao nível macro, tem encontrado várias dificuldades. São apontadas como causas, designadamente o sistema de financiamento de cada tribunal, assente em

⁴⁸ Sobre este tema, ver ainda Lauwaars, F.C., F.C.J. van der Doelen e A. Weimar (2000), “Professional Quality: The Balance between judicial independence and social effectiveness”, E.U.A.

métodos de cálculo relacionados com o número e duração média de processos entrados. Este sistema implica que a distribuição orçamental tenha apenas como referência dados estatísticos, não existindo critérios de mensurabilidade da qualidade, nem existindo sistemas de avaliação de distribuição de recursos, segundo as reais necessidades de cada tribunal.

O Projecto considera que a definição e o planeamento estratégico da política judiciária incluindo a política financeira devem ter como principal referência a qualidade do desempenho. Para tal, revela-se fundamental a existência de avaliações externas acerca da qualidade da administração da justiça. Nesse sentido, o Projecto prevê a combinação de duas metodologias. À semelhança de alguns países (em especial de alguns Estados dos EUA), prevê-se a criação de mecanismos que permitam o conhecimento, de forma sistemática, da opinião dos cidadãos e advogados acerca da qualidade da administração da justiça, como por exemplo, a realização periódica de inquéritos.

Prevê-se, ainda, que as entidades responsáveis publiquem, obrigatoriamente, dados que mostrem o desempenho do sistema globalmente considerado.

Sistema de qualidade ao nível dos tribunais

A execução do Plano, ao nível dos tribunais, apresenta dificuldades de compatibilização dos sistemas de avaliação da qualidade profissional com a introdução do sistema de gestão integrada. Como já referimos, o Projecto de gestão integrada pressupõe uma cooperação entre todos os responsáveis pela gestão do tribunal (através da sua participação no *Management board*) e a implementação de um método organizativo de divisão sectorial a nível das secções. Considera-se, por isso, que a implementação de sistemas de avaliação da qualidade profissional, ao nível dos tribunais, não poderá

perturbar a implementação daquele modelo de gestão, fragilizando os esforços de racionalização dos tribunais.

Para ultrapassar aquelas dificuldades, o Projecto faz apelo a outras experiências, em especial, ao Projecto desenvolvido nos EUA, designado por “*Standards de performance dos tribunais*” (*Trial Court Performance Standards*), iniciado em 1986, e considerado como “*o melhor exemplo de avaliação e apoio à gestão de qualidade dos tribunais*” (Lauwaars, 2000: 7). Para o desenvolvimento desse projecto, naquele país, foi formado um grupo de trabalho composto por juizes, académicos, funcionários judiciais e outros funcionários públicos que elaboraram um conjunto de critérios de avaliação do desempenho dos tribunais, tendo em atenção cinco áreas distintas: acesso; duração processual; igualdade, equidade e integridade; independência e responsabilidade; e confiança na justiça. A metodologia para a sua execução prevê o recurso a um vasto leque de instrumentos de recolha de informação, como a observação participante, o inquérito, a análise de dados estatísticos, bem como, o recurso a experiências piloto.

Sistema de qualidade ao nível micro

Como já deixámos dito, um dos propósitos do Projecto de qualidade é o de melhorar o desempenho profissional dos juizes. Como também já se referiu, na Holanda, à semelhança de muitos outros países, o sistema de avaliação dos juizes assenta, essencialmente, na recolha de informação de ordem quantitativa. Não existem critérios e objectivos definidos para uma avaliação da qualidade do desempenho dos juizes, pelo que a avaliação assenta em opiniões subjectivas sobre o que deve ser a qualidade profissional.

O Projecto prevê a renovação dos métodos de avaliação, relativamente aos seguintes critérios: imparcialidade da decisão, correcta aplicação da lei e dos procedimentos, capacidade de decisão e de comunicação, comportamento apropriado perante todas as pessoas envolvidas, empenho, eficiência no

trabalho e responsabilidade, capacidade para trabalhar em equipa e capacidade de liderança.

Nesta matéria, a Comissão faz apelo à experiência comparada, apontando, como instrumentos preferenciais de avaliação do desempenho dos juizes, os inquéritos e outras formas de avaliação externa, desenvolvidos, de forma sistemática, nos EUA e no Canadá.

Neste contexto, Röhl⁴⁹ aponta a experiência nos EUA de grupos de cidadãos, os chamados “vigilantes dos tribunais”. Estes grupos avaliavam e publicavam dados sobre o desempenho dos juizes, influenciando, deste modo, a sua re-eleição. A imprensa aderiu a este movimento publicando listas dos dez melhores e dos dez piores juizes. Este movimento levou à introdução de sistemas de avaliação mais rígidos impulsionados de dentro do próprio sistema judiciário.

Por seu lado, Poel⁵⁰ refere a experiência da Nova Escócia, no Canadá, onde foi desenvolvido um projecto-piloto para a avaliação do desempenho judicial. A avaliação era feita com recurso a um questionário onde era pedido aos advogados que, mediante anonimato, classificassem o desempenho de cada juiz tendo em conta os seguintes cinco itens: conhecimentos jurídicos, imparcialidade, capacidade de gestão, carácter e atitude. A análise dos resultados permitiu, não só melhorar o desempenho dos juizes, como também teve repercussões na definição da política geral de formação dos juizes.

Instrumentos utilizados na concretização do Projecto “Qualidade para o judiciário”

Como já deixámos dito, uma das referências básicas do Projecto de qualidade é o sistema de *standards* de *performance* dos tribunais (TCPS),

⁴⁹ Citado em Lauwaars, 2000.

⁵⁰ idem

desenvolvido nos EUA ao longo de dez anos. Tendo por base esse sistema, o Projecto prevê a avaliação dos seguintes seis factores:

1. Independência e integridade do judiciário;
2. Uniformidade na aplicação da lei;
3. Rapidez no andamento dos processos e diminuição das pendências;
4. Conhecimentos técnicos;
5. Atitude do juiz;
6. Acesso à justiça e abertura à sociedade.

É ao nível da actuação dos agentes judiciais que se encontra a principal linha de abordagem e a acção do sistema de garantia da qualidade profissional. Por isso, os primeiros factores visam, sobretudo, a qualidade do desempenho dos juizes que, naturalmente, se irá reflectir na qualidade do desempenho do tribunal, globalmente considerado.

No que se refere ao último factor, acesso à justiça e abertura à sociedade, este justifica-se, sobretudo, pelo impacto que tem no desempenho dos agentes judiciais. É de salientar que este programa não inclui, como um dos objectivos específicos, a avaliação da qualidade das decisões judiciais.

Para cada um dos factores foram definidos indicadores específicos. No que respeita ao primeiro factor - independência e integridade do judiciário - foram definidos, como indicadores mais importantes, os seguintes: declaração rigorosa de eventuais actividades paralelas, definição de um método rigoroso de distribuição dos processos aos juizes, funcionamento eficaz do controlo das queixas.

No que respeita ao segundo factor - uniformidade de aplicação da lei – o Projecto prevê os seguintes indicadores: movimento estatístico do número e natureza dos processos judiciais por secção; opinião dos advogados e dos litigantes frequentes sobre a uniformidade de aplicação da lei; e avaliação do

uso de instrumentos auxiliares dos juizes, designadamente os modernos sistemas de comunicação e informação.

No que respeita ao terceiro factor - celeridade processual e da diminuição das pendências - são utilizados os seguintes indicadores: duração média dos processos e produtividade média, por secção, dos juizes.

No que se refere aos indicadores específicos do quarto factor - os conhecimentos técnicos - é salientada a análise da percentagem de recursos/anulações em relação ao total de processos findos por juiz.

A avaliação da atitude e comportamento dos juizes – quinto factor - é feita, tendo em conta, sobretudo, a sua conduta e as capacidades de comunicação durante as sessões de julgamento.

O Programa prevê, assim, que a recolha de dados necessários ao correcto planeamento das medidas se faça recorrendo a várias fontes e métodos, designadamente, informação estatística sobre o volume de processos entrados, duração processual, pendências, custos, dados das inspecções aos funcionários judiciais, das auditorias e dos inquéritos aos utentes.

A informação recolhida deverá ser tratada informaticamente de modo a poder ser utilizada pelas várias entidades responsáveis pela administração dos tribunais, quer a nível nacional, na definição das políticas para o judiciário, quer a nível de cada tribunal, na sua gestão quotidiana. Para tratar informaticamente os dados recolhidos, foi criado um programa informático, denominado “*performance-explorer*”. Esse programa permite obter informação muito diversificada sobre o funcionamento do tribunal, designadamente no que respeita à produtividade dos juizes, à duração dos processos e custos.

Definidos os objectivos do Projecto “Qualidade para o judiciário” e alguns dos seus instrumentos de avaliação, há a consciência que se trata de um Programa que irá levar algum tempo a concretizar. Para Lauwaars (2000:

6) é um processo longo e complexo que, para a sua cabal concretização, obriga à realização das seguintes medidas, incluídas no Projecto:

- Definição e implementação de um conjunto de indicadores que possam medir, de forma objectiva, a qualidade profissional. Esses indicadores deverão, contudo, ser aceites pelo poder judiciário;
- Investimento num programa informático que possibilite a análise dos indicadores de desempenho e os torne acessíveis;
- Definição de um método de avaliação que inclua as representações dos utentes da justiça;
- Elaboração, pelos órgãos competentes, de um estatuto de qualidade para o judiciário que integre os supramencionados instrumentos.

Acrescenta, ainda, que a concretização e implementação daquelas medidas depende, necessariamente, de outras, de entre as quais destacam-se o reforço do orçamento da justiça, a eventual contratação de mais juizes e funcionários judiciais, a informatização de todos os tribunais e um forte investimento na modernização dos sistemas de comunicação.

Monitorização das reformas e *feedback*

Para monitorizar a execução das reformas, foi desenvolvido um sistema de avaliação intensiva, denominado Monitor da Justiça (*JIM*). São contactadas, periodicamente, por uma agência de pesquisa de mercado, 400 pessoas holandesas, com mais de 18 anos, seleccionadas aleatoriamente, para responderem a algumas perguntas sobre o estado da justiça. Os resultados daquela pesquisa têm demonstrado que a maioria dos inquiridos estão satisfeitos com o desempenho dos tribunais. Concretamente, no que se refere aos cinco objectivos propostos pelo Programa “Administração da Justiça no século XXI”, uma grande parte dos inquiridos apoiam-nos e consideram eficazes as reformas introduzidas.

Contudo, muitos dos inquiridos denunciam outros factores que deveriam merecer a atenção das reformas, designadamente a clarificação dos procedimentos legais, a simplificação da linguagem usada pelos juizes e a redução dos custos da justiça.

A implementação do sistema de monitorização teve como pressuposto a ideia de que *“a confrontação dos objectivos do Plano estratégico com a opinião pública, contribuem para o desenvolvimento da qualidade profissional do judiciário. A confrontação sistemática estimula o judiciário a tomar mais consciência da importância da sua interacção profissional com a sociedade”* (Lauwaars, 2000: 6).

A administração e gestão da justiça - a Noruega

Na Noruega, a experiência de administração e gestão dos tribunais foi considerada pelo Comité Europeu da Cooperação Jurídica, como uma experiência particularmente eficaz. O sistema judicial norueguês tem vindo, na última década, a confrontar-se com um processo amplo de reformas com vista a dotá-lo, de mecanismos de eficácia e de eficiência. O seu principal objectivo é que as reformas sectoriais possam actuar, de forma concertada, em todo o judiciário, quer preventivamente, quer na tramitação dos processos nos tribunais. As reformas têm dado, por isso, igual atenção a alterações legais, quer substantivas, quer de ordem processual, e a reformas de âmbito organizacional. Tem ainda sido dada uma especial importância à introdução de mecanismos alternativos de resolução de conflitos. Uma das medidas mais inovadoras foi a introdução da mediação no sistema judicial. A grande maioria dos processos de natureza cível inicia-se, obrigatoriamente, com o recurso prévio à mediação.

No que diz respeito à gestão e administração dos tribunais, uma das principais inovações decorre da introdução no sistema judicial do princípio da gestão por objectivos, assente no controlo do resultado e na qualidade final do trabalho. O modelo de administração dos tribunais em vigor na Noruega é um modelo que incorpora formas de administração centralizada e formas de administração desconcentrada, ambas organicamente tuteladas pelo Governo e pelo Ministro da Justiça.

Em 1996, foi criada uma comissão, a Comissão Norueguesa para os Tribunais, mandatada para analisar várias questões no âmbito do sistema judicial, em especial, para avaliar o modelo central de administração dos tribunais em vigor, encontrar soluções alternativas àquele e definir um conjunto de princípios a que deve obedecer, a nível macro, a administração dos tribunais.

As propostas da Comissão, constantes do relatório apresentado em 2000, consideram como proposta de solução organizacional mais adequada a criação de um órgão autónomo dirigido por um colégio eleito, em parte, pela Assembleia e, em parte, pelo Governo, sendo, desta forma, retirada ao Ministério da Justiça a competência de administração dos tribunais.

O programa de reformas tem dado uma especial atenção à introdução de novas tecnologias de informação (considera-se que informatização dos tribunais veio aumentar significativamente a eficácia de todo o sistema de justiça e permitiu a redução, em cerca de 10%, dos funcionários administrativos), à formação dos agentes judiciais em matérias de administração e gestão dos tribunais, e à avaliação do desempenho do sistema. O sistema de monitorização em funcionamento permite avaliar, em tempo real, a eficácia de cada tribunal, designadamente no que se refere à tendência do volume de processos entrados, pendências e duração processual.

1. A organização judiciária

O sistema judicial norueguês prevê os seguintes tribunais: os conselhos de mediação e os tribunais municipais ou distritais (a nível da primeira instância); os tribunais de recurso; e o Supremo Tribunal.

1.1. Conselhos de Mediação

A tramitação da grande maioria dos processos civis prevê o recurso prévio à mediação. A mediação está excluída, nomeadamente nos conflitos de família (casamento e filiação) e nos casos de queixa contra o Estado ou contra os municípios. Há ainda casos em que não sendo o procedimento de mediação obrigatório, o autor pode requerer a intervenção do conselho de mediação. Nos casos em que a mediação é obrigatória, o tribunal deve verificar, oficiosamente, se o procedimento de mediação foi desencadeado e, em caso negativo, deve indeferir liminarmente a petição, mesmo que isso não seja requerido por qualquer uma das partes.

O procedimento de mediação inicia-se com a apresentação de um requerimento, oral ou escrito, dirigido ao Conselho de Mediação. O Conselho, que tem o estatuto de um Tribunal, tenta encontrar uma solução de conciliação e evitar o prosseguimento da acção na via judicial. Caso as partes encontrem e aceitem uma solução conciliatória esta produz os mesmos efeitos de uma sentença. Não existindo acordo, o processo é remetido à via judicial.

Em alguns casos, se uma das partes o requerer e não houver oposição da parte contrária, o Conselho de Mediação pode decidir o caso. Na maioria dos processos de dívida, desde que uma das partes o requeira, o processo é sempre remetido para julgamento no Conselho de Conciliação.

As decisões do Conselho de Mediação são susceptíveis de recurso para os tribunais municipais ou distritais. Quando isso acontece, ou quando o

processo é remetido ao tribunal por falta de acordo entre as partes, o caso é julgado como se a acção tivesse sido, pela primeira vez, aí interposta.

1.2. Os Tribunais Municipais (tribunais distritais ou tribunais de cidade)

Os tribunais municipais são designados de tribunais distritais ou tribunais de cidade, conforme a sua jurisdição territorial abranja um município urbano (tribunais de cidade) ou um município rural (tribunais distritais).

Estes tribunais são tribunais de primeira instância com competência para julgar casos de natureza criminal e casos de natureza cível, cujo recurso prévio à mediação não seja obrigatório.

A maioria dos tribunais municipais são de pequena dimensão, funcionando, no âmbito do processo civil, apenas com um ou dois juizes profissionais e igual número de juizes substitutos. A grande maioria dos casos são julgados apenas por um juiz profissional. Contudo, qualquer uma das partes pode requerer que o tribunal seja constituído por mais dois juizes leigos. A intervenção destes juizes pode ainda ter lugar por iniciativa do juiz titular.

No que diz respeito ao processo criminal, o tribunal julga por um colectivo constituído por um juiz profissional e dois juizes leigos. Em casos especiais, o tribunal pode ser reforçado com mais dois juizes profissionais e três juizes leigos.

O juiz profissional é quem preside à audiência não tendo, contudo, na decisão do caso, voto de qualidade. Os juizes leigos julgam, quer matéria de facto, quer matéria de direito, bem como qualquer questão de ordem procedimental que surja durante a audiência de julgamento.

Em 1996, foi introduzido no processo judicial um procedimento de mediação judicial. Esta experiência decorre, a título experimental, em cinco

tribunais municipais e num tribunal de recurso. O procedimento pode ser liderado pelo juiz ou por outra pessoa nomeada para o efeito.

1.3. Tribunais de recurso

Na Noruega existem seis tribunais de recurso. São tribunais de segunda instância com competência para julgar os recursos, quer de natureza cível, quer criminal, interpostos das decisões dos tribunais municipais com valor superior a 20.000 coroas norueguesas ou outras decisões que admitam recurso, como por exemplo, acções que digam respeito ao estado das pessoas. São compostos por um juiz presidente sénior, por um juiz presidente, vários juizes desembargadores e por juizes leigos.

Os julgamentos são feitos por um painel de três juizes profissionais. A lei prevê ainda a participação de juizes leigos, a requerimento das partes ou nomeados oficiosamente pelo tribunal. Os juizes leigos podem ser em número de quatro ou de dois, sempre com igual representação de ambos os sexos. Os juizes leigos decidem nos mesmos termos dos juizes leigos dos tribunais de primeira instância.

No processo crime, quando a avaliação sobre a matéria de facto é contestada nos casos de crime punível com pena de prisão superior a 6 anos, o tribunal de recurso é constituído por três juizes profissionais e um júri de 10 elementos, que decide sobre a culpa. Só em casos excepcionais podem os juizes profissionais anular o veredicto do júri.

1.4. O Supremo Tribunal

O Supremo Tribunal, situado em Oslo, é o tribunal de última instância. É composto por 18 juizes conselheiros e pelo presidente do Supremo Tribunal. Tem competência para julgar os recursos interpostos das decisões dos tribunais de recurso com valor igual ou superior a 100 000 Coroas. Em casos excepcionais pode haver recurso de decisões com valor inferior e de decisões

dos tribunais municipais - recurso per *saltum* – desde que o Comité de Recursos do Supremo Tribunal, constituído por três juizes conselheiros, os aceite.

1.5. As jurisdições especiais

Os tribunais ordinários, acima referidos, julgam todo o tipo de casos, quer de natureza cível, quer de natureza criminal. A organização judiciária prevê, contudo, a existência de tribunais de competência especializada, como é o caso dos tribunais para as questões de terra, indemnizações por expropriação, tribunais de segurança social e tribunais industriais.

Os tribunais de terras têm competência para decidir alguns assuntos relativos à propriedade ou posse das terras, em especial, os conflitos relativos aos limites de terras.

Os tribunais de expropriação tratam de todos os assuntos relacionados com as avaliações e indemnizações em consequência de um processo de expropriação. Este tribunal é constituído por um juiz profissional, geralmente do tribunal municipal, e quatro juizes leigos. Das suas decisões só poderá haver recurso em matéria de direito.

Os tribunais industriais têm competência relativa a questões de ordem salarial nos sectores comercial e industrial.

Os tribunais de segurança social são órgãos administrativos com competência jurisdicional relativamente a todas as matérias de segurança social. Recentemente foram criados, em alguns municípios, os comités municipais para as questões da segurança social com idêntica competência.

2. As reformas da justiça na Noruega

A referência à experiência de administração e gestão dos tribunais na Noruega justifica-se, em especial, por ter sido considerada pelo Comité Europeu da Cooperação Jurídica como uma experiência particularmente eficaz.

Na verdade, o sistema judicial norueguês tem vindo, na última década, a confrontar-se com um processo amplo de reformas com vista a dotá-lo, em especial, de mecanismos de eficácia e de eficiência. De acordo com o anunciado, em 1996, pelo Ministro da Justiça, na Conferência de Budapeste, o principal objectivo daquele processo é que as reformas sectoriais possam actuar, de forma concertada, em todo o judiciário, quer preventivamente, isto é, evitando a entrada de casos em tribunal, quer na tramitação dos processos nos tribunais. As reformas têm dado, por isso, igual atenção a alterações legais, quer substantivas, quer de ordem processual, e a reformas de âmbito organizacional. Tem ainda sido dada uma especial importância à introdução de mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

A questão da gestão e administração dos tribunais tem estado no centro das reformas do judiciário e foi objecto de ampla discussão e de propostas no âmbito da Comissão Norueguesa para os Tribunais Judiciais, criada em 1996. Esta Comissão foi mandatada para tratar de várias questões no âmbito do sistema judicial. De entre elas, a Comissão foi especialmente mandatada para avaliar o modelo central de administração dos tribunais em vigor, encontrar soluções alternativas àquele, e definir um conjunto de princípios a que deve obedecer, a nível macro, a administração dos tribunais. O relatório final, que adiante se analisa, tem, por isso, um especial enfoque nesta questão avançado com um conjunto de propostas.

3. As medidas alternativas de resolução de litígios

Como já deixámos dito, as medidas de desjudicialização e os meios alternativos de resolução de litígios, em especial a mediação, têm assumido um papel fundamental no sistema judicial norueguês. Por exemplo, em grande parte dos crimes, a polícia tem competência para propor ao arguido uma sanção a que corresponde uma pena de multa. Se a sanção proposta for aceite pelo arguido, o processo crime não é aberto. A grande maioria da pequena criminalidade, que constitui uma parte significativa da criminalidade na Noruega, é resolvida por esta via.

Neste âmbito, uma das medidas mais inovadoras, introduzida com o objectivo de diminuir o fluxo de processos nos tribunais, foi a mediação, aplicada também a alguns casos de natureza criminal. Aliás, quando foi introduzida no sistema judicial, em 1992, um dos principais objectivos da mediação foi o de encontrar uma alternativa à pena de prisão, em especial para os jovens, cujo número entre a população prisional preocupava as autoridades.

A grande maioria dos processos de natureza cível inicia-se, obrigatoriamente, com o recurso prévio à mediação. O procedimento de mediação inicia-se com a apresentação de um requerimento, oral ou escrito, dirigido a um Conselho de Conciliação. O objectivo daquele Conselho de Conciliação é o de tentar a mediação entre as partes de modo a encontrar uma solução de conciliação e evitar o prosseguimento da acção na via judicial. Caso as partes encontrem e aceitem uma solução conciliatória esta produz os mesmos efeitos que uma sentença. Como já referimos, em muitos casos, como na maioria dos processos de dívida, ainda que não seja possível um acordo entre as partes o Conselho de Conciliação pode decidir em julgamento.

Na Noruega, de acordo com o Relatório elaborado pelo Comité Europeu da Cooperação Jurídica, existem 439 conselhos de conciliação, pelo menos um em cada município. Cada Conselho é composto por 3 juizes leigos, com

representação obrigatória de ambos os sexos, (juristas profissionais e alguns altos funcionários públicos não podem integrar o conselho) eleitos, pelo conselho municipal, por um período de 4 anos.

4. As reformas processuais

O sistema judicial norueguês, a par da introdução de medidas de desjudicialização e de meios alternativos de resolução de litígios, tem vindo a reformar as leis do processo, quer cível, quer criminal, no sentido da sua simplificação. Por exemplo, no âmbito do processo criminal o procedimento é muito menos formal nos casos em que o arguido confesse a prática de um crime, e existam provas suficientes da sua prática.

No âmbito do processo civil, a reforma de simplificação processual iniciou-se em 1986. Estas alterações atingem, sobretudo, os processos de dívida, cujo formalismo é muito mais expedito. Mas, também, está prevista a possibilidade de as partes poderem acordar na simplificação do procedimento processual, desde que estejam asseguradas as garantias processuais.

5. A administração dos tribunais: as tendências de reforma

Como já deixámos dito, no âmbito das reformas do sistema judicial norueguês, tem vindo a ser dado especial impulso à questão da gestão e administração dos tribunais.

Nesta matéria, uma das principais inovações decorre da introdução no sistema judicial do princípio da gestão por objectivos, assente no controlo do resultado e na qualidade final do trabalho.

A execução de um novo paradigma de administração dos tribunais ocorre, em simultâneo, com um movimento de desconcentração de competências, que prevê a delegação a órgãos locais dos tribunais e com um forte envolvimento e cooperação dos diferentes agentes judiciais.

O movimento de desconcentração de competências pressupõe que ao órgão de administração central dos tribunais estejam reservadas as funções de carácter geral, definindo o quadro geral da administração da justiça, quer no que respeita à fixação dos objectivos gerais, quer às linhas de actuação. Aos órgãos dos tribunais deverão ser delegadas as competências de execução por se entender, fundamentalmente, que estes poderão actuar com maior flexibilidade, o que lhes permite alcançar, de forma mais eficaz, os objectivos definidos.

No âmbito deste modelo, aos órgãos dos tribunais é delegado um vasto conjunto de competências, designadamente competências para gerir o seu orçamento; gerir os recursos humanos, providenciar e conservar equipamentos e instalações, incluindo sistemas de tecnologia de informação; e desenvolver e adoptar sistemas de gestão e administração adequados e eficazes, quer no âmbito da organização do próprio tribunal, quer no âmbito da gestão processual, o que permite que cada tribunal tenha um elevado nível de auto-gestão administrativa.

5.1. A administração dos tribunais judiciais a nível central: o Departamento de Administração dos Tribunais.

Como resulta do que deixámos dito, o modelo de administração dos tribunais em vigor na Noruega é um modelo que incorpora formas de administração centralizada e formas de administração desconcentrada, ambas organicamente tuteladas pelo Governo e pelo Ministro da Justiça

A nível central, a administração dos tribunais é da responsabilidade do Ministério da Justiça, através do Departamento de Administração dos Tribunais (*Department of Courts Administration*), criado em 1996⁵¹. Este Departamento é o responsável por todos os assuntos que dizem respeito à administração e

⁵¹ Antes da criação do Departamento de Administração dos Tribunais a competência para a administração dos tribunais estava dispersa por vários organismos oficiais, alguns não dependentes do Ministério da Justiça.

gestão dos tribunais judiciais, designadamente os relativos ao pessoal, à preparação e distribuição do orçamento dos tribunais, ao equipamento, às instalações e à formação profissional. Tem ainda competências relativas à nomeação de juizes, contratação de profissionais para o exercício temporário das funções de juiz, e em matéria de impedimentos e incompatibilidades dos juizes para o exercício de outras funções.

Sintomático da importância atribuída à gestão, é o facto de o Departamento incluir nos seus quadros cerca de 30 gestores e funcionários executivos, além de outro pessoal administrativo. Está dividido em três secções: a secção administrativa, a secção de assuntos jurídicos e a secção do planeamento e desenvolvimento.

A secção administrativa tem duas divisões: a divisão de assuntos financeiros que trata de questões de ordem financeira, como as questões do orçamento e contabilidade e ainda toda a estatística do tribunal, incluindo as estatísticas relativas ao movimento processual; e a divisão de assuntos administrativos com competência para os assuntos de carácter administrativo, administração de pessoal e gestão de todos os recursos materiais.

A secção de assuntos jurídicos é responsável pelos projectos de reforma legal, em especial no que diz respeito às reformas do direito processual cível e criminal. É ainda esta secção que deve fazer aplicar as regras sobre custas judiciais e acompanhar os casos relativos a pedidos de indemnização contra as decisões judiciais.

A secção de planeamento e desenvolvimento é a secção responsável pela estratégia, planeamento e desenvolvimento de todas as tarefas, incluindo as relativas às tecnologias de informação, estas, no entanto, sob a responsabilidade directa do RIFT (*Professional and IT Services for the Judicial System*), um organismo criado na dependência de uma das secções do Ministério da Justiça para a execução dessa tarefa.

Através do departamento de Administração dos Tribunais e, nalguns casos, com o envolvimento directo dos próprios tribunais, têm sido realizados vários projectos de reforma no âmbito do sistema judicial, tendo como objectivo a introdução de novas tecnologias de comunicação e informatização (um dos projectos a que as reformas têm vindo a dar especial ênfase), desenvolvimento de técnicas de gestão e administração, redução da duração dos processos e consequente aumento da eficiência dos tribunais, e desenvolvimento de acções de formação dirigidas aos juizes e funcionários judiciais.

5.2. A administração dos tribunais a nível local

A opção por um modelo de administração dos tribunais mais desconcentrado, mais moderno e mais eficiente, como se pretende na Noruega, tem enfrentado um conjunto de dificuldades, quer no que respeita à disponibilidade de infra-estruturas, quer no que respeita aos recursos humanos. De acordo com as nossas fontes, a primeira dificuldade que este modelo enfrentou foi de ordem económica, dado tratar-se de uma reforma que exige a atribuição de mais recursos económicos a cada tribunal, pelo menos numa fase inicial.

Em segundo lugar, a eficácia de uma reforma desta natureza exige um conjunto de alterações de ordem normativa, quer as referentes a regras de funcionamento interno dos tribunais e regras de gestão dos processos, quer a normas processuais. Na Noruega, a execução do novo modelo de gestão dos tribunais fez-se preceder por um conjunto de reformas naquelas matérias. No que diz respeito às regras de funcionamento interno, foi criado o cargo de presidente do tribunal, para o qual é nomeado um juiz, responsável último pelas questões de gestão e administração. Nos tribunais de maior dimensão, a administração central pode criar cargos de natureza estritamente administrativa. Estes profissionais são contratados directamente pelos

tribunais, estão funcionalmente dependentes dos presidentes daqueles e actuam como seus auxiliares especializados.

5.3. A formação

O programa de reformas dá especial atenção à formação, em matérias de administração e gestão dos tribunais, e a outras medidas de qualificação profissional, ambas dirigidas aos presidentes dos tribunais e ao pessoal com responsabilidades no âmbito da administração. De entre as matérias incluídas na formação, destacam-se as matérias sobre métodos e procedimentos para a utilização, de forma adequada e eficaz, dos recursos financeiros, materiais e humanos disponíveis, sobre a optimização da organização judiciária e sobre as vantagens de introdução e utilização das novas tecnologias de informação e de informatização.

5.4. As novas tecnologias de informação e informatização

Para o desenvolvimento eficaz do sistema de administração e gestão dos tribunais, as novas tecnologias de informação e informatização desempenham um papel crucial. Daí que os programas de formação tenham tido particular incidência na demonstração das vantagens do uso das novas tecnologias de informação e de informática, como auxiliares fundamentais na obtenção de maior eficácia na administração da justiça, em geral, designadamente em matéria de gestão do pessoal, tarefas orçamentais, circulação da informação, quer internamente, quer com o exterior, quer entre os diferentes níveis de jurisdição, tramitação processual, actos de registo de informação (evitando, por exemplo, a repetição de fórmulas) e recolha de dados estatísticos e outros passíveis de consulta.

A reforma da justiça na Noruega tem insistido, em especial, no melhoramento das infra-estruturas judiciárias naqueles sectores. Por exemplo,

no que diz respeito a equipamento, desde 1992 que cada magistrado dispõe de um computador.

De acordo com a comissão avaliadora das reformas, a informatização dos tribunais veio aumentar significativamente a eficácia de todo o sistema de justiça e permitiu a redução, em cerca de 10%, dos funcionários administrativos. Diga-se ainda que, em 1996, o programa de informatização foi objecto de uma correcção no sentido de permitir a reutilização de dados existentes no processo à medida que vai transitando nas diferentes fases evitando a duplicação.

5.5. A monitorização

Como acima referimos, o princípio fundamental que preside à administração dos tribunais, na Noruega, é o princípio da administração por objectivos, o que torna fundamental avaliar, em detalhe, os resultados obtidos. A avaliação das medidas introduzidas assenta, primordialmente, na análise de dados estatísticos de cada tribunal relativamente ao movimento e à natureza dos processos, com especial incidência na sua duração.

O sistema de monitorização em funcionamento permite avaliar, em tempo real, a eficácia de cada tribunal, designadamente no que se refere à tendência do volume de processos entrados, pendências e duração processual. Sempre que a avaliação mostre um volume de pendências elevado ou atrasos significativos num dado tribunal, a administração central tem competência para tomar medidas específicas (por exemplo, recrutando, permanente ou temporariamente, funcionários ou juizes), que permita a sua imediata correcção.

5.6. As propostas da Comissão Norueguesa para os Tribunais Judiciais

Como já deixámos dito, a Comissão Norueguesa para os Tribunais Judiciais foi criada, em 1996, com o objectivo de avaliar e apresentar propostas sobre as cinco seguintes matérias do judiciário:

- a) Organização da administração dos tribunais a nível central. De acordo com o sistema vigente, o Ministério da Justiça é responsável pela administração dos tribunais ordinários e a Comissão foi incumbida de avaliar *“as vantagens e desvantagens, de uma estrutura de administração central e, caso considere adequado, fazer novas propostas de organização”*.
- b) Nomeação de magistrados. Os magistrados são nomeados pelo Rei, mediante recomendação do Ministro da Justiça, de acordo com as propostas do Conselho de Aconselhamento para a Nomeação de Magistrados.
- c) Processo disciplinar e queixas contra magistrados. A Comissão deveria *“avaliar a necessidade de alterar os mecanismos disciplinares e de queixa contra os juizes vigentes”*, propondo a sua regulação, organização e sanções adequadas.
- d) Contratação de juizes temporários. Podem ser nomeados, temporariamente, juizes e assistentes de juizes. A Comissão deveria *“avaliar, examinar e verificar as disposições e práticas processuais existentes, e caso considere necessário, propor alterações”*.
- e) Actividades extrajudiciais dos juizes. É frequente, que os juizes exerçam outras actividades para além das judiciais, existindo poucas limitações ao direito dos juizes exercerem este tipo de actividades. A Comissão, deveria, em primeiro lugar, *“examinar a natureza e extensão”* dos interesses em jogo, e, em segundo lugar, de forma a assegurar, *inter alia*, a independência e imparcialidade dos juizes.

Deveria “*alertar para a necessidade de critérios, que terão em conta, entre outras, o tipo de tarefas permitidas aos juizes, e apresentar propostas para estes critérios. Deveria ainda decidir pela introdução de um sistema oficial de registo dessas tarefas*”.

O principal objectivo da Comissão era o de avaliar as vantagens e desvantagens de uma estrutura de administração dos tribunais, a nível central, tutelada pelo Ministério da Justiça ou autónoma e fora daquele. Interessa-nos apenas conhecer as propostas relativas à questão da administração dos tribunais.

A avaliação da administração dos tribunais, a nível local, não estava prevista no mandato da Comissão, embora se tenha tornado clara a importância da delegação de competências administrativas para os tribunais e de uma “*liderança a nível local*”. Neste âmbito, a Comissão propõe que aquelas matérias, designadamente as questões relativas às competências do presidente do tribunal sejam objecto de um projecto autónomo de avaliação.

À margem do mandato, foi ainda discutida a questão da criação de um terceiro nível de administração dos tribunais – um nível administrativo regional. Sem que tivesse sido feita uma avaliação detalhada, a Comissão entende que, quer por razões de ordem financeiras, quer por razões de ordem prática a inclusão de um novo nível intermédio na administração dos tribunais não seria vantajoso.

As propostas da Comissão pressupõem que estejam assegurados os seguintes princípios, considerados princípios básicos inerentes a um Estado de direito democrático: o princípio da independência dos tribunais; o princípio da justiça como um bem público; o princípio da transparência e da qualidade da justiça; o princípio da eficiência e da eficácia do uso dos recursos disponíveis.

Soluções de ordem organizacional

À luz daqueles princípios, a Comissão apresentou um conjunto de propostas possíveis de soluções organizacionais, subsumíveis aos seguintes modelos:

- a) Modelo designado de “modelo ministerial” em que as competências para a administração dos tribunais estão centralizadas no Ministério da Justiça e são executadas através dos seus organismos.
- b) “Modelo de direcção”, que prevê a transferência da administração dos tribunais para uma organização tradicional da administração pública, autónoma, que centralizaria essas competências.
- c) Modelo conhecido como o “modelo do Banco da Noruega”. Este modelo prevê a criação de um novo órgão, dependente do Governo, mas que goza de elevada autonomia devido, sobretudo, ao mecanismo legal previsto para o exercício, por parte do Governo, do direito de dar instruções que obriga à notificação prévia à Assembleia.
- d) Modelo em que a administração dos tribunais seria da competência de um organismo, dotado de autonomia relativa face ao Governo. Nesta solução, o Governo seria responsável pela apresentação e avaliação de propostas de orçamento para os tribunais, havendo um ministro com responsabilidade, atribuída pelo Parlamento, na administração dos tribunais.
- e) Modelo em que a administração dos tribunais compete a um organismo dotado de autonomia relativa face à Assembleia.
- f) O chamado “modelo do tribunal”, que consiste na transferência da responsabilidade e autoridade relativas à administração dos tribunais para o Supremo Tribunal ou para um órgão composto por juizes eleitos pelos seus pares.

A Comissão ficou dividida em relação à proposta da solução organizacional mais adequada. Por maioria, foi proposto a criação de um órgão

autónomo (*Court Administration*) dirigido por um colégio, eleito, em parte pela Assembleia e, em parte, pelo Governo, sendo, desta forma, retirada ao Ministério da Justiça a competência para a administração dos tribunais.

O principal fundamento daquela proposta resulta do princípio da independência e imparcialidade dos tribunais, face aos outros poderes do Estado. Considera-se que a completa independência da função judicial não é possível apenas com o respeito pelas regras formais. Ela decorre, em boa medida, da atitude dos restantes poderes face ao judiciário, cujo poder pode ser enfraquecido se não existir uma completa separação da administração dos tribunais do executivo. Considera-se que, no quadro do actual sistema, o Governo, que hierarquicamente administra os tribunais, é parte interessada no desfecho de muitos processos. Tal situação pode colocar em crise o princípio da imparcialidade e do necessário distanciamento do julgador face às partes e face aos interesses em discussão.

Quanto à composição daquele órgão, a Comissão prevê um conjunto de sete membros: dois eleitos pela Assembleia, três juizes, e dois advogados nomeados pelo Rei. Propõe ainda uma adequada preparação do pessoal, devendo-se dar preferência à transferência de pessoal do Departamento de Administração dos Tribunais do Ministério da Justiça.

Ao Ministério da Justiça ficarão reservadas todas as competências em matéria de orçamento e o estudo e preparação de projectos de lei relativas aos tribunais.

A Assembleia, além do controlo do orçamento, poderá ainda controlar a administração dos tribunais, através do Departamento de Auditoria Geral, podendo realizar auditorias, quer às contas, quer à própria administração dos tribunais.

Para alguns dos membros da Comissão (a minoria) uma nova solução organizacional deveria ser encontrada no âmbito do Ministério da Justiça. Não

consideram que uma solução interna irá colocar em perigo o princípio da independência dos tribunais, que sempre foi respeitado pelo Ministério da Justiça. Não consideram que a tutela das polícias, pelo Ministério da Justiça, nem o facto de o Governo poder ser parte em alguns casos de natureza cível possa colocar em causa o princípio da independência e imparcialidade dos tribunais.

Por outro lado, salientam o esforço do Ministério da Justiça, acompanhando outros sectores da Administração Pública, no sentido do desenvolvimento tecnológico e da introdução de novas metodologias de gestão, o que lhe confere grande experiência, experiência que não deve ser desperdiçada. Esta linha de continuidade evitaria ainda as necessárias dificuldades e incertezas que resultam da criação de um novo órgão da administração pública, designadamente no que se refere ao recrutamento de pessoal especializado.

A proposta da minoria dos membros da Comissão previa, assim, apenas pequenas mudanças na estrutura organizacional da administração dos tribunais, continuando dependente do Ministério da Justiça. A principal alteração e principal proposta daquela minoria residia na criação de um Conselho Nacional para os Tribunais Judiciais. Caberia a este Conselho, essencialmente, supervisionar a administração dos tribunais de modo a que não fosse colocada em causa a independência jurisdicional dos tribunais. O Conselho Nacional para os Tribunais Judiciais deveria ser composto por membros de reconhecida competência profissional, com amplos conhecimentos do sistema judicial e experiência de administração dos tribunais. Quatro membros deveriam ser eleitos pela Assembleia e cinco juizes e três advogados pelo Rei. Na sua composição orgânica, o Conselho seria constituído por dois órgãos: o Comité de Supervisão e o Comité de Nomeação.

A administração e gestão da justiça - a Inglaterra e o País de Gales

Na Inglaterra e no País de Gales, a reforma da administração da justiça, iniciada na década de 90, insere-se no amplo processo de reformas da administração pública e tem sido, sobretudo, impulsionada pelo Lord Chancellor Department, através do Court Service. Estão previstas medidas destinadas à otimização do funcionamento dos tribunais, à diminuição da morosidade processual, e à redução dos custos e tempo de espera nos julgamentos ou em outras diligências processuais. O programa de reforma de justiça foi elaborado tendo como referência o modelo da European Foundation for Quality Management e a monitorização das medidas constituiu uma prioridade do Plano.

Para o período de 1999-2000 foram definidas cinco medidas estratégicas. A primeira consiste em estabelecer, no âmbito do sistema de justiça criminal, parcerias entre as diversas organizações do judiciário. A segunda medida pretende contribuir para um serviço de justiça baseado em altos padrões de qualidade. A terceira medida estratégica tem como objectivo principal a valorização dos recursos humanos, apostando na formação e desenvolvimento do conhecimento e competências dos funcionários judiciais. A quarta medida vai ao encontro da satisfação das necessidades dos utentes, fornecendo-lhes um serviço de justiça de grande qualidade e com prazos bem definidos. A quinta medida consiste em controlar o orçamento de modo eficiente.

No processo de reforma destaca-se o relatório conhecido por White Paper, apresentado, em 1998, ao Parlamento inglês. Este documento, adoptando uma nova perspectiva de administração da justiça centrada nos utilizadores, estabelece as grandes linhas orientadoras da reforma do sistema judicial, mostrando uma forte preocupação por uma perspectiva sistémica, pela coerência das reformas, pela uniformização dos objectivos e procedimentos e pelas opiniões dos operadores.

A administração e gestão dos tribunais é da competência do Court Service que os administra através de uma organização regional dispersa, dividida em círculos judiciais. No que diz respeito a esta matéria, as reformas incidiram, de modo particular, na administração e funcionamento dos Magistrates' Courts e do Crown Court. No âmbito dos Magistrates' Courts, pretende-se unificar as regras de funcionamento e separar entre funções de natureza jurisdicional e funções de natureza administrativa. Quanto ao Crown Court, são três as principais reformas. A primeira pretende terminar com a interveniência dos juizes leigos nos julgamentos; a segunda destina-se a ampliar o número de casos que poderão ser julgados sem a intervenção do júri; e a terceira visa melhorar o padrão de qualidade dos serviços destes tribunais, introduzindo novas formas de procedimento, mais eficientes, e dando uma especial atenção à relação entre o tribunal e os cidadãos.

Mais recentemente, foram publicados dois relatórios que propõem outras reformas para a justiça criminal: o relatório denominado Criminal Justice: The Way Ahead e o relatório Criminal Courts Review. Este último, em discussão até 31 de Janeiro de 2002, apresenta várias medidas referentes à organização e administração dos tribunais criminais. O relatório incide, em particular, nas seguintes questões: orientação centralizada do sistema de justiça criminal; unificação dos Magistrates' Courts e do Crown Court; definição mais clara do papel e das competências dos juizes; descriminalização e alternativas ao julgamento convencional; melhoramento do processo de investigação e de preparação para julgamento; e definição de critérios objectivos de avaliação de prova.

1. A organização judiciária

A organização judiciária na Inglaterra e País de Gales divide-se em duas jurisdições: civil e criminal. Integram a jurisdição criminal os *Magistrates' Courts* e os *Crown Courts*. Os principais tribunais da jurisdição civil são: os *County Courts* e os *High Courts*⁵².

Magistrates' Courts

Têm competência para apreciar questões referentes à pequena criminalidade. Cerca de 95% dos processos crime terminam nestes tribunais. Têm, ainda, jurisdição em certos casos relativos a questões civis, família e menores.

Crown Court

Este tribunal tem competência para julgar os crimes mais graves, funcionando também como tribunal de recurso das decisões proferidas pelos *Magistrates' Courts*. A jurisdição do *Crown Court* é exercida através de 78 tribunais permanentes e 15 tribunais móveis de 1º, 2º e 3º níveis, consoante a gravidade dos crimes julgados. Os casos podem ser julgados por um juiz singular- juiz de círculo -, por um colectivo de juizes (juiz de círculo e 2 a 4 juizes leigos) e, nos casos mais graves, por juizes do *High Court* e por um tribunal de júri.

County Courts

Os *County Courts* são os tribunais de base da jurisdição civil. Têm competência para julgar a maioria dos casos de natureza cível. Teoricamente, não têm limite de jurisdição. Contudo, existe uma presunção de que as acções cujo valor exceda 50 000 libras devem ser transferidas para o *High Court*.

⁵² Sobre a organização judiciária, na Inglaterra e País de Gales, ver Council of Europe (2000) e Zuckerman, A. A. S. (1999).

High Court

Este tribunal tem competência para apreciar as questões mais complexas de direito civil que, em razão do valor ou da matéria, não sejam da competência dos *County Courts*. A competência territorial do *High Court* estende-se sobre toda a Inglaterra e País de Gales.

O *High Court* está dividido em três grandes secções.

A *Chancery Division*, presidida pelo Lord Chancellor, tem competência para apreciar directamente questões relativas à venda de propriedades, hipoteca, propriedade intelectual, insolvência e litigiosidade entre as empresas, nomeadamente fusões, *joint ventures*, sisões e outras parcerias. Esta secção tem ainda uma subdivisão jurisdicional com competência para apreciar os recursos interpostos das decisões proferidas pelos *County Courts* em questões de falência e direito de propriedade.

A *Queens Bench Division* tem competência para julgar, em primeira instância, casos referentes a algumas questões de direito civil, sobretudo contractos e dívidas, direito comercial e direito marítimo. Tem, ainda, uma subdivisão com competência para apreciar os recursos interpostos das decisões proferidas pelos *Crown Courts* e *Magistrates`Courts*.

A *Family Division* tem competência para apreciar, em primeira instância, algumas questões relacionadas com o casamento e divórcio, com o direito de menores e com o direito de sucessões. Esta secção tem uma subdivisão com poderes para apreciar os recursos interpostos das decisões proferidas pelos *County Courts* e *Magistrates` Courts* em questões de direito da família e menores.

Court of Appeal

Este Tribunal, sediado em Londres, é composto por uma Divisão Criminal - *Criminal Division* -, com competência para apreciar os recursos das

decisões proferidas pelo *Crown Court*, e por uma Divisão Cível - *Civil Division*, - com competência para apreciar os recursos interpostos de decisões proferidas pelo *High Court* e *County Courts*.

House of Lords

A *House of Lords* tem competência para decidir os recursos interpostos das decisões finais do *Court of Appeals* ou, em casos de especial importância, os recursos interpostos directamente do *High Court*.

2. A administração e gestão dos tribunais

Nas últimas duas décadas assistiu-se a um acelerar do processo de reforma e modernização da administração pública. Como resultado, os métodos, procedimentos e estruturas organizacionais dos serviços públicos são diferentes dos que existiam no início dos anos 80. Foi posto em prática um vasto programa de construção e remodelação de infra-estruturas. Procedeu-se a um investimento intensivo na informatização que resultou na automatização da maioria das tarefas administrativas.

Raine, ao definir os sete princípios da modernização do sistema de justiça criminal, definiu, também, os princípios basilares do amplo processo de reforma da administração pública inglesa. Estes sintetizam as orientações seguidas nesta reforma global: centralizar no Governo a actividade reformadora; permitir uma maior participação dos cidadãos nesse processo; mobilizar os agentes e utentes para o processo de reforma de cada serviço; racionalizar os custos; melhorar a qualidade dos serviços; e tornar a administração mais eficiente e mais rápida (Raine, 2001: 108).

A reforma da administração da justiça, iniciada na década de 90, insere-se no amplo processo de reformas da administração pública e tem sido, sobretudo, impulsionada pelo *Lord Chancellor's Department*.

Lord Chancellor's Department

O *Lord Chancellor's Department* é um dos departamentos governamentais sob a alçada do *Lord Chancellor*⁵³. A função central do *Lord Chancellor's Department* é a de “*promover uma administração justa, eficiente e efectiva da justiça na Inglaterra e no País de Gales*” (*Lord Chancellor's Department website*). Este Departamento tem quatro competências essenciais: apresentar recomendações para a nomeação de juizes, promover reformas da justiça e do direito (tem feito propostas de reforma e promovido a sua discussão pública, essencialmente, em cinco áreas: justiça civil, justiça criminal, justiça administrativa, acesso à justiça e tecnologia aplicada ao judiciário), melhorar o acesso à justiça e administrar os tribunais. O *Lord Chancellor's Department*, através do *Court Service*, administra todos os tribunais da Inglaterra e do País de Gales, com a excepção da *House of Lords*, dos *Magistrates' Courts* e de alguns tribunais administrativos (*Tribunals*), designadamente nomeando os funcionários e facultando os edifícios e equipamentos que estes necessitem. Embora os *Magistrates' Courts* sejam administrados através dos *Magistrates' Court Committees*, cabe, ainda, ao *Lord Chancellor's Department* fomentar a formação dos funcionários e juizes desses tribunais (juizes leigos), auxiliar as autoridades locais na construção e manutenção dos *Magistrates' Courts* e na introdução de tecnologia de informação adequada.

O *Lord Chancellor's Department* divide-se em dois departamentos executivos: o *Public Trust Office* e o principal, o *Court Service*. O *Public Trust Office*, criado em 1994, tem como atribuições proteger a propriedade e dirigir os assuntos financeiros das pessoas incapazes por anomalia psíquica, e dirigir o serviço de investimento das verbas dos cofres dos tribunais. O *Court Service*,

⁵³ O *Lord Chancellor* é nomeado pelo Primeiro Ministro e o seu mandato está dependente do governo que o nomeou.

como já referimos, é o departamento executivo com competência para administrar e apoiar os tribunais de Inglaterra e do País de Gales.

Court Service

O *Court Service* é dirigido pelo chefe executivo e por dez directores, cada um deles responsável por determinadas áreas do sistema judicial, nomeadamente pelos tribunais civis, *Crown Courts*, formação e recursos humanos e finanças. O *Court Service* tem ainda sete divisões territoriais, cada uma encabeçada por um Administrador.

O *Court Service* administra os tribunais através de uma organização regional dispersa, dividida em seis círculos judiciais. A partir de Abril de 2002, os círculos serão divididos em 18 grupos de tribunais, cada um com administrador próprio. São apontadas ao *Court Service* algumas falhas de organização, designadamente o excesso de centralização que impede o trabalho autónomo e a flexibilidade financeira dos centros regionais; a falta de estratégia em planear as reformas tecnológicas e as necessidades de infra-estruturas; e o fraco envolvimento dos agentes judiciais na discussão de projectos de reforma do sistema de justiça.

No âmbito da política de reformas definida, o *Court Service* tem levado a cabo várias medidas para a promoção e modernização da administração da justiça em todos os tribunais, com excepção da *House of Lords*, dos *Magistrates' Courts* e alguns *Tribunals*. Um dos objectivos das reformas é administrar a justiça de uma forma mais eficiente e efectiva. Neste sentido, tem desenvolvido medidas destinadas à optimização do funcionamento dos tribunais, à diminuição da morosidade processual, e à redução dos custos e tempo de espera nos julgamentos ou em outras diligências processuais. Levou a cabo, designadamente planos de desenvolvimento e implementação de novas tecnologias de informação, de construção de novos edifícios e de racionalização da utilização dos existentes.

A monitorização das medidas tem, também, constituído uma prioridade deste departamento. Com este objectivo, tem em execução um plano de análise da qualidade e da eficácia e eficiência dos serviços prestados pelos tribunais, cuja metodologia assenta, sobretudo, na execução de inquéritos de opinião feitos aos utentes e a organizações relacionadas com a justiça, como a Associação Nacional de Apoio à Vitima; na avaliação do volume de trabalho realizado num determinado período de tempo; e mediante o controlo da actividade financeira e contabilística.

Medidas estratégicas

O *Court Service* tem centrado os seus esforços na concretização de dois objectivos principais definidos, em 1999, pelo *Lord Chancellor's Department*: promover uma resolução rápida e eficiente dos litígios cíveis e reduzir o crime e a insegurança, através de uma justiça mais acessível, justa, eficiente e célere e através da promoção da confiança no direito (*Court Service*, 2001b:1).

Para além daqueles objectivos de âmbito mais geral, o *Court Service* definiu outros objectivos mais específicos, entre eles, o cumprimento pontual dos prazos, a redução dos tempos de espera nas audiências ou em outros procedimentos e a redução dos custos dos serviços de justiça. A concretização de cada um daqueles objectivos passa pela definição de um conjunto de medidas estratégicas. Para o período de 1999-2000 foram definidas cinco medidas.

A primeira consiste em estabelecer, no âmbito do sistema de justiça criminal, parcerias entre as diversas organizações do judiciário de modo a melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços prestados na área criminal e a modernizar os procedimentos do *Crown Court*. Para a concretização daquelas medidas, foram revistas as competências de alguns órgãos de justiça, como do *Criminal Justice Consultative Council* e do *Strategic Planning Group*, e feito

algun um investimento na formação, naquele sentido, dos funcionários dos vários organismos de justiça criminal.

A segunda medida pretende contribuir para um serviço de justiça baseado em altos padrões de qualidade. A reforma do processo civil, concretizada pela promulgação do *Civil Procedure Rules*, em 1999, provocou uma mudança importante nesta área do direito, retirando o controlo do andamento do processo às partes e entregando-o ao tribunal. Esta mudança “representou um grande desafio para o *Court Service* e introduziu maiores exigências para os funcionários” (*Court Service*, 2001b: 18). Em paralelo com as reformas processuais civis foram introduzidas, pelo *Court Service*, reformas no âmbito do *Community Legal Service*⁵⁴ e das tecnologias de informação. No que se refere a esta última reforma, são três os principais projectos: o projecto, conhecido por *CaseMan*, sobre a informatização da gestão de processos; o sistema *High Court Forms* que visa a substituição dos livros de registo por um registo electrónico no *High Court*; e o projecto *Court Service Information Kiosk*, desenvolvido para disponibilizar informação em suporte informático através de quiosques automáticos.

O *Court Service* está, ainda, a desenvolver uma estratégia de modernização dos tribunais civis e de família, centrada nas necessidades futuras dos utentes, denominada a “Modernização dos Tribunais Civis” (*Modernising the Civil Courts* - MCC). Pretende-se, designadamente desenvolver serviços mais eficazes e eficientes para os cidadãos num período de três a cinco anos, com base em estudos piloto e numa consulta alargada a todos os agentes envolvidos no funcionamento dos tribunais.

A terceira medida estratégica tem como objectivo principal a valorização dos recursos humanos, apostando na formação e desenvolvimento do conhecimento e competências dos funcionários judiciais. Para a concretização

⁵⁴ O *Community Legal Service* é um serviço dependente do *Lord Chancellor's Department* que tem competências na área do apoio judiciário.

desta estratégia, destaca-se, no ano de 1999, a elaboração de um estudo sobre a opinião dos funcionários, a revisão dos sistemas de promoção e retribuição no sentido da introdução de incentivos, o ajustamento do sistema de avaliação de modo a reconhecer o empenho e mérito de cada funcionário, a revisão do sistema retributivo, a continuação da execução de programas de requalificação dos recursos humanos e a formação para a utilização da Intranet.

A quarta medida estratégica, desenvolvida pelo *Court Service*, vai ao encontro da satisfação das necessidades dos utentes. Pretende-se fornecer aos utentes um serviço de justiça de grande qualidade e com prazos bem definidos. Entre as tarefas mais relevantes destacam-se a realização de inquéritos sobre a opinião dos utentes relativamente aos serviços prestados pelos tribunais; a implementação de linhas telefónicas de apoio ao cidadão; o reforço do papel das comissões de utentes de tribunais - *Court User Committees* - no planeamento de medidas para melhorar a qualidade dos serviços; o planeamento da distribuição territorial de tribunais de forma a assegurar uma cobertura efectiva de todas as áreas de acordo com o volume previsível de casos; e a criação de um site na Internet do *Court Service* como meio privilegiado de informação ao público.

A quinta tarefa estratégica consiste em controlar as finanças de modo eficiente. Para tal, pretende-se desenvolver sistemas de contabilidade que possibilitem o controlo e a disponibilização de informação relevante sobre os custos associados às actividades do sistema de justiça.

O Programa de Mudança da Justiça

O programa de reformas da justiça levado a cabo pelo *Court Service* insere-se, como já referimos, no programa mais vasto - *Modernising Government* - que definiu a intervenção do Governo para o melhoramento da

eficiência e eficácia dos serviços públicos para os próximos dez anos. Naquele programa, a área da justiça foi uma das que mereceu maior destaque.

No âmbito do programa de mudança da justiça do *Court Service*, elaborado tendo como referência o modelo da *European Foundation for Quality Management*, foram definidas as seguintes áreas específicas de acção: planeamento estratégico, as pessoas como prioridade, melhoria dos serviços no sentido da satisfação dos utentes, desenvolvimento de parcerias internas e externas, estabelecimento e aperfeiçoamento de objectivos, introdução de tecnologias de informação para auxiliar os serviços, aperfeiçoamento da comunicação, melhoramento das relações entre o *Court Service* e os tribunais, e liderança.

Planeamento Estratégico

O objectivo é definir com clareza a orientação do *Court Service* para o futuro e assegurar a coordenação eficiente das mudanças em curso. Nesse sentido, durante o ano de 2000, foi delineada a estratégia do *Court Service* e dos diferentes programas de acção para os próximos cinco/sete anos. Essa estratégia contempla, entre outros programas e iniciativas, o incentivo da cooperação com outros departamentos; a utilização de novas tecnologias nos tribunais; e a transformação do *Court Service* numa organização mais flexível, inovadora e dinâmica que vá ao encontro das expectativas dos cidadãos. Foi também introduzido um processo de aprovação de reformas (*Project Approvals Process*) para que todos os novos projectos estejam de acordo com as estratégias previamente definidas pelo Governo.

Nos próximos anos, prevê-se, ainda, a publicação das linhas estratégicas de acção do *Court Service* e a elaboração de um relatório bianual para distribuição interna, especialmente dirigido aos directores e coordenadores de serviços, com uma função orientadora de elaboração e execução de programas de reforma.

As pessoas como prioridade

A revisão dos sistemas de promoção e retribuição no sentido da introdução de incentivos, acima referidos, inserem-se nos objectivos desta área. Neste âmbito, pretende-se desenvolver as medidas necessárias para que, dentro da organização, se reconheça e se estimule o mérito das pessoas.

Melhoria dos serviços no sentido da satisfação dos utentes

A satisfação das necessidades do utente é um objectivo a cumprir permanentemente. Neste sentido, o Programa prevê diversas medidas, como a divulgação dos métodos de trabalho mais eficientes por todos os serviços do *Court Service*, o conhecimento do funcionamento de outras organizações equiparadas, uma maior flexibilidade no acompanhamento das mudanças das necessidades dos utentes e o incentivo de um serviço que vá ao encontro das necessidades de grupos diferenciados.

Desenvolvimento de parcerias internas e externas

Um dos objectivos deste programa passa pelo desenvolvimento de parcerias internas e externas, por exemplo, com os departamentos de justiça criminal com responsabilidade nessa área, no sentido de uma melhor prevenção do crime e satisfação das necessidades dos cidadãos que recorrem a esse sistema de justiça (jurados, testemunhas e vítimas), e com os sindicatos.

Estabelecimento e aperfeiçoamento de objectivos

Com a implementação de algumas medidas nesta área pretende-se reavaliar os níveis de desempenho existentes e introduzir medidas que melhorem a sua eficácia, por exemplo, aumentando a qualidade, a eficiência e a rapidez dos serviços; definindo, de forma mais clara, os objectivos, bem como os meios para os atingir; e melhorar a informação e compreensão das

medidas adoptadas. Algumas das medidas introduzidas já evidenciaram alguns resultados, nomeadamente a adopção de uma tabela de referência (*Balance Scorecard*) para verificar o grau de adequação dos objectivos propostos às necessidades dos utentes e funcionários judiciais; a melhoria da qualidade dos relatórios efectuados; o estabelecimento de linhas orientadoras para uma gestão mais eficiente da informação e dos recursos disponíveis; a atribuição de recursos adequados para a realização de experiências piloto e testes de modo a possibilitar a introdução de novas reformas através de um processo suave; e a continuação do processo de formação dos funcionários.

Tecnologia de informação para auxiliar os serviços

A introdução de novas tecnologias no âmbito da justiça e a sua adequação às necessidades dos utentes é uma das grandes prioridades do *Court Service*. Para o conhecimento da opinião dos utentes sobre esta matéria tem vindo a ser promovida a criação de grupos de utentes dos tribunais (*User Groups*) que deverão dar parecer sobre a prestação dos serviços com base nas tecnologias existentes e sobre as necessidades da introdução de novas tecnologias.

Comunicações

O Programa de Mudança confere também uma especial importância à comunicação, interna e externa, definindo como objectivo o aperfeiçoamento da comunicação com todos os utentes e funcionários do sistema. Algumas medidas já foram implementadas neste sentido, entre elas, destaca-se o desenvolvimento de uma política de comunicação própria, a nomeação de um gestor de comunicações para o *Court Service*, uma calendarização que assegure a transmissão da informação na data pretendida, a modernização da *Court Service Intranet* e o envolvimento dos funcionários na discussão das reformas e na implementação de novos projectos.

Melhoramento das relações entre o Court Service e os tribunais

Esta área de acção tem como objectivo melhorar a relação entre o *Court Service* e os tribunais, de modo a garantir que todos os serviços que integram o *Court Service* trabalhem em conjunto. Esta aproximação teve vários aspectos positivos, designadamente um maior envolvimento dos funcionários dos tribunais nos projectos de reforma, o aumento das oportunidades para os funcionários adquirirem experiência noutras áreas e a instituição de grupos de discussão (*Focus Groups*).

Liderança

Neste âmbito pretende-se desenvolver um entendimento comum sobre o conceito e a importância da liderança, inserindo, assim, o conceito de liderança na cultura organizacional do *Court Service*.

3. As reformas do sistema judiciário

3.1. As principais linhas de reforma

Como já deixámos dito, a Inglaterra e o País de Gales iniciaram, em inícios da década de 80, um amplo processo de reforma da administração pública, em geral, e do sistema judicial, em particular, este último dirigido pelo *Lord Chancellor's Department*, sobretudo, através do *Court Service*. As reformas centram-se, essencialmente, em cinco áreas distintas: justiça cível, justiça criminal, justiça administrativa, acesso à justiça e aplicação de novas tecnologias ao judiciário.

O *Lord Chancellor's Department* apresentou, em 1998, ao Parlamento inglês, um conjunto de planos de reforma dos tribunais e dos serviços públicos ligados à justiça, constantes do relatório *White Paper – Modernising Justice*⁵⁵.

⁵⁵ Para um conhecimento mais detalhado deste programa, ver Lord Chancellor (1998d).

Este documento, adoptando uma nova perspectiva sobre a administração da justiça centrada nos utilizadores, estabelece as grandes linhas orientadoras da reforma do sistema judicial, mostrando uma forte preocupação por uma perspectiva sistémica, pela coerência das reformas, pela uniformização dos objectivos e procedimentos e pelas opiniões dos operadores.

São apontadas duas principais dificuldades à reforma global do sistema judicial. Por um lado, a diversidade e complexidade das estruturas que o integram e, por outro, os problemas inerentes à adaptação às novas alterações, quer para os utentes, quer para os agentes do sistema. Consciente dessas dificuldades, mas, sobretudo, da ineficiência das estruturas existentes, o Governo inglês decidiu definir dois objectivos essenciais para as reformas: acesso e eficiência. O Governo propôs-se atingir esses dois objectivos através de várias iniciativas. No que se refere ao acesso ao sistema, propôs-se, designadamente, aperfeiçoar o acesso à informação relevante, simplificar a lei e os procedimentos, e reformar o sistema de apoio judiciário no sentido de possibilitar o acesso à justiça àqueles que não têm condições financeiras para tal.

As propostas quanto à eficiência do sistema passam, essencialmente, pelo desenvolvimento de meios alternativos de resolução de litígios, reforma da gestão dos tribunais e alteração das regras processuais e da organização judiciária.

Ao estabelecer as linhas orientadoras da reforma do sistema judicial, o *White Paper* é considerado um relatório essencial para a integração e coerência das reformas sectoriais. No que se refere à justiça cível, a discussão sobre a reforma do direito processual já havia sido iniciada, em 1994, com o relatório preliminar de *Lord Woolf*. As propostas de *Lord Woolf*, reafirmadas em 1996, no seu relatório definitivo, são marcadas pela ideia do controlo do processo por parte do juiz, da reorganização da estrutura dos tribunais e da administração da justiça cível. Após um longo processo de consulta e

discussão, a proposta foi adoptada, em 1999, com a promulgação do *Civil Procedure Rules*.

Ainda no âmbito da justiça cível, foram realizados vários estudos, nomeadamente o *Resolving and Avoiding Disputes*, em 1998, o *Civil Justice.2000* e o *Modernizing the Civil Courts*, em 2001. As propostas constantes destes estudos referem-se, essencialmente, a matérias relativas à introdução de novas tecnologias na jurisdição civil e na gestão dos tribunais, à reorganização da estrutura judiciária e à aproximação dos tribunais ao cidadão.

Incluem-se, neste contexto, a implementação de modos alternativos de resolução de litígios (ADR), designadamente a mediação e a arbitragem e a introdução da figura do provedor em determinadas áreas. De acordo com o *White Paper*, os ADR oferecem um conjunto de vantagens: os procedimentos são menos formais e complexos e permitem a resolução dos litígios de uma forma mais célere e menos dispendiosa.

No que diz respeito à reforma do direito criminal, para além das propostas constantes do *White Paper*, foi apresentado um documento, em Fevereiro de 2001, pelo Governo inglês ao Parlamento, que traça, em linhas gerais, a estratégia para a reforma de todo o sistema. Esse documento, intitulado *Criminal Justice: The Way Ahead*, considera fundamental para a reestruturação da administração dos tribunais criminais o relatório de Sir Auld, denominado *A Review of the Criminal Courts of England and Wales* que apresenta, entre outras, propostas para a reforma da administração do sistema de justiça criminal, a necessidade de unificação da estrutura judiciária, centralizando a administração desta jurisdição numa agência executiva, dependente do *Lord Chancellor's Department* (Lord Auld, 2001b). Como medida para garantir a qualidade da justiça, defende a introdução de um sistema de avaliação dos juízes (leigos e profissionais) e como medidas destinadas a tornar o sistema mais rápido e simples, o desenvolvimento de

alternativas ao julgamento tradicional e a reformulação dos processos e das regras sobre a apreciação da prova.

Relativamente à reforma do apoio judiciário, o *White Paper* propõe algumas medidas concretas, nomeadamente, a criação de serviços públicos especializados, quer para a jurisdição civil (*Community Legal Service*), quer para a jurisdição criminal (*Criminal Defence Service*), e a alteração do sistema de cálculo dos honorários dos advogados.

Os tribunais administrativos (*Tribunals*) também foram alvo de um estudo exaustivo, publicado em Março de 2001, denominado *Tribunals for users: One System, One Service*. Este estudo tenta adaptar à administração desta jurisdição, os princípios subjacentes à reforma geral do sistema. Tomando como padrão a jurisdição civil, propõe a unificação da administração dos *Tribunals*, o desenvolvimento de meios alternativos de resolução de litígios, a introdução de tecnologia, quer na gestão dos tribunais, quer na gestão dos processos, referindo, ainda, como solução desejável, o controlo dos processos por parte dos juizes.

Tendo como principal fonte de informação aqueles relatórios, centramos, de seguida, a nossa atenção na análise das propostas de reforma da justiça civil e da justiça criminal.

3.2. As reformas na área da justiça cível

Na Inglaterra e no País de Gales, tal como em outros países, as reformas da justiça cível eram centradas na optimização de um sistema clássico de resolução de conflitos e, eram, sobretudo, reformas sectoriais. Defendendo uma nova visão, o programa de reformas do governo inglês pretende ir para além de um sistema de justiça cível eficaz. O principal objectivo é um sistema integrado de reformas da justiça cível onde os tribunais são um, preferencialmente o último, dos recursos. Como componentes básicos

de um sistema integrado de justiça cível são indicados quatro: um elevado conhecimento dos direitos e dos deveres por parte dos cidadãos; um eficaz sistema de acesso ao direito e à justiça; um eficaz sistema de resolução de conflitos; e uma aplicação efectiva das decisões. Relativamente ao primeiro componente, considera-se que o conhecimento e a compreensão dos direitos e deveres, por parte dos cidadãos, ajuda na prevenção e resolução dos conflitos. Nesta matéria, os sistemas comunitários de informação e divulgação jurídica e de prevenção de conflitos podem desempenhar um papel importante.

Quanto aos sistemas de resolução de conflitos, o programa pretende dar, igualmente, importância a um conjunto de outros meios de resolução de litígios, no sentido de proporcionar uma justiça mais rápida, mais próxima e mais eficiente. No âmbito da reforma da justiça cível, uma das prioridades foi a modernização, simplificação e redução da duração do processo cível de modo a tornar a justiça mais célere e eficaz. São três as componentes principais desta reforma: dar ao juiz mais poderes na condução do processo, alterações profundas no processo cível e um uso mais alargado das tecnologias de informação no âmbito da justiça.

A primeira fase das reformas da justiça cível, baseadas no Relatório de *Lord Woolf* (1996), foram implementadas em 1999, e são consideradas como o início de um período, sem precedentes, de modernização da justiça. A primeira componente da reforma foi a publicação de um código de processo unificado que veio substituir as diversas leis - *Civil Procedure Rules* - que se aplicavam ao *High Court* e aos *County Courts*. No âmbito das alterações introduzidas pelo código, destaca-se três alterações fundamentais: a concessão de mais poderes de gestão do caso ao juiz, a fixação prévia dos procedimentos e da sua duração antes do início da tramitação do caso e o estabelecimento de um sistema de controlo judicial do processo, determinando o juiz a forma de processo que o caso irá seguir, de acordo com o valor e complexidade da causa. Existem três formas de processo:

- a) Processo para pequenas causas (*small claims procedure*) – menos de 5.000 Libras - mais informal, simples, e expedito, onde, normalmente, as partes não necessitam de se fazer representar por advogado;
- b) O chamado processo rápido (*fast track procedure*), aplicável, em regra, aos casos de valor compreendido entre 5.000 e 15.000 Libras, sendo caracterizado pela fixação antecipada das diligências necessárias, da duração provável e dos custos. O julgamento deve realizar-se, em regra, num prazo de 30 dias,
- c) E o processo multi-vias (*multi-track procedure*), aplicável aos casos com valor superior a 15.000 Libras ou a casos de valor inferior, mas de grande complexidade. Esta forma de processo é supervisionada, de perto, por um juiz que deve, também, fixar a duração de cada uma das fases e procedimentos.

O Código estabelece um conjunto de critérios para a determinação da forma de processo aplicável ao caso concreto. O juiz deve ter em conta, designadamente o valor da acção, a natureza do pedido, a complexidade dos factos, das provas ou do direito aplicável, o número de litigantes, o valor de uma possível reconvenção, a importância do resultado para as partes e as circunstâncias pessoais das partes.

A gestão do processo

Como já deixámos dito, o objectivo desta reforma é dar aos juizes mais poderes na direcção e gestão do caso e do processo. Pretende-se que o juiz deixe de ser, no processo, um actor secundário passando a estar no centro. No exercício desses poderes, o juiz deve, nomeadamente: encorajar as partes para cooperar entre si; identificar, numa fase inicial, os assuntos em conflito; decidir rapidamente quais os assuntos que não necessitam de investigação; ajudar as partes a resolver, por acordo, o caso e a reflectir sobre a relação

custo-resultado; ampliar ou reduzir o tempo de cumprimento de uma fase ou acto processual, a não ser que o contrário esteja previsto expressamente no Código; requerer a presença das partes ou dos seus advogados em tribunal; realizar audiência ou efectuar diligências probatórias através do telefone ou de qualquer outro meio de comunicação oral directa; e indeferir ou julgar um caso depois da audiência preliminar.

Uma das preocupações da reforma, como já referimos, é a execução efectiva das decisões judiciais. Nesse âmbito, foi estabelecido um sistema de sanções pecuniárias para o não cumprimento, dentro do prazo estipulado, de uma ordem do tribunal. O sistema de sanções estende-se à não observância dos protocolos, sempre que existam. Através dos protocolos, pode-se estabelecer a forma e a duração da tramitação de determinado tipo de casos (é referido o protocolo para os casos de negligência médica). Constituem objectivos dos protocolos: encorajar o contacto entre as partes o mais cedo possível, trocar mais de informação, melhorar a investigação prévia à acção e reduzir o recurso aos tribunais.

Resulta, assim, do que deixámos dito, que a reforma quis dar aos juizes um papel fundamental na concretização dos objectivos de redução dos custos, da morosidade e da complexidade processual. Os juizes devem gerir o processo de forma a que os litigantes, advogados e outros intervenientes no processo cumpram, rigorosamente, o calendário estabelecido e que não façam um uso instrumental do processo, recorrendo a expedientes desnecessários e dilatórios. O objectivo último é assegurar, no processo, o princípio da proporcionalidade no que respeita à relação custo-benefício e que os modelos de sucesso de gestão dos processos se tornem numa referência para todos os juizes, de forma a que seja feita uma justiça justa e firme. O programa de reformas prevê, ainda, uma estreita colaboração entre os juizes e o *Court Service* para assegurar o uso mais eficiente dos recursos humanos e materiais existentes.

3.3. As reformas na área da justiça criminal

Acompanhando as reformas no âmbito da justiça cível, o programa de reformas do governo regista, também, uma especial incidência no domínio da justiça criminal. O Governo pretende modernizar o sistema de justiça criminal de modo a eliminar atrasos desnecessários, tornar os serviços de justiça mais eficientes e eficazes para os intervenientes no processo (arguidos, vítimas e testemunhas) e assegurar que o sistema funciona como um todo e de forma integrada. Segundo Raine, durante as últimas duas décadas foi colocada em destaque noção de justiça criminal enquanto “sistema”. A origem desta concepção é relativamente recente e foi só nos anos oitenta que a frase “sistema de justiça criminal” (*criminal justice system – CJS*) entrou na linguagem comum dos agentes judiciais. Existe, ainda de acordo com Raine, “*uma lógica sedutora na noção de ‘sistema’ de justiça criminal*”. (2001: 109)

A preocupação com a eficiência do sistema levou a que, como já foi referido, se reconhecesse as vantagens das parcerias entre agências e da partilha de responsabilidades, em especial, no que diz respeito à implementação de estratégias de combate ao crime a nível local. De facto, de uma preocupação inicial apenas com a “eficiência do sistema”, passou-se, recentemente, para uma perspectiva mais alargada que reconhece outras vantagens de trabalhar num sistema de parcerias entre agências e de partilha de responsabilidades. De acordo com Raine, esta nova preocupação é bastante evidente na posição adoptada em relação à “segurança da comunidade”, uma das primeiras expressões da agenda de “governança em conjunto” (*joined up governance* agenda) do *New Labour*, a qual incluiu o *Crime and Disorder Act* de 1998 sob o qual se esperava que as diferentes organizações trabalhassem em conjunto na construção e implementação de estratégias de combate ao crime.

Ainda segundo o autor, a justiça criminal tem sido lenta na exploração da nova informação e tecnologias de comunicação para a transmissão electrónica de ficheiros e outros documentos “*por mais alguns anos do século XXI, continuarão a circular documentos em papel entre as agências, as quais, individualmente, irão compor os seus ficheiros, e ao fazê-lo, duplicarão muitas tarefas*”(Raine, 2001: 109). Mas, Raine chama a atenção para o facto de a troca electrónica de informação ser apenas um aspecto da linha *joined up* da agência de modernização. O mais importante é o desenvolvimento de uma forte cultura de colaboração entre agências, em que a partilha de dados é apenas uma questão técnica.

O autor apresenta dois casos paradigmáticos de cooperação. O primeiro, é um caso de cooperação entre as várias agências aconteceu em New Yorkshire, onde os magistrados estão envolvidos numa iniciativa inovadora denominada *drugs courts*. Estes tribunais especiais funcionam como fóruns em que participam representantes de diferentes organizações (escolas, serviços sociais, polícia, procuradoria, autoridades de saúde, etc.). Os magistrados decidem o caso, mas, a partir desse momento, a responsabilidade pelo processo de reinserção é partilhada por todas as agências e organizações que nele participam.

O segundo exemplo, está relacionado com a elaboração de estratégias locais sob o *Crime and Disorder Act*. Esta legislação prevê a partilha de responsabilidades entre a polícia e as autoridades locais na elaboração de estratégias de combate ao crime e à desordem.

Têm sido, contudo, colocadas algumas dúvidas quanto à extensão desta cooperação, nomeadamente no que diz respeito à participação dos tribunais e dos juizes, devido à necessidade de estes manterem a sua imparcialidade e independência. Estas dúvidas resultam da concepção de independência judicial que, para alguns, restringe-se à tomada de decisão para cada caso individual

no tribunal e que, para outros, é um conceito mais abrangente, envolvendo tudo se refere aos tribunais.

A introdução do conceito de utente, como pólo dinamizador das preocupações do sistema, também acompanha a evolução das reformas da justiça criminal. Verificou-se uma crescente preocupação com os utentes do sistema, por exemplo, reduzindo-se o tempo de espera, recebendo e conduzindo, de forma educada, as pessoas às salas de audiência, distribuindo panfletos e formulários, etc. As vítimas e as testemunhas beneficiaram, particularmente, desta nova visão do “utilizador como consumidor”, para a qual também contribuiu a emergência da Associação de Apoio à Vitima. Contudo, esta nova orientação enfrenta algumas dificuldades de aplicação prática num ambiente essencialmente coercivo de um tribunal criminal. Existe uma clara tensão entre a cultura individualista do consumidor e os interesses que a justiça deve servir. Até que ponto, por exemplo, os interesses das vítimas podem ser mais bem servidos sem prejudicar os dos acusados? E como poderão os interesses do agressor convicto em sair da prisão e *serving a restorative community sentence* com os da sociedade, em geral, e da comunidade local para quem a protecção pública parece ser o mais importante? Raine considera mesmo que a excessiva centralização no utente/consumidor poderá colocar em causa a reputação dos tribunais “*enquanto autoridade julgadora do interesse em conflito*” (Raine, 2001: 113).

A exigência de serviços mais eficazes veio introduzir o conceito de eficiência na utilização dos recursos disponíveis. A procura de ganhos de economia e eficiência acabou também por chegar aos tribunais. A noção de eficácia aplicada aos métodos de trabalho veio demonstrar a falta de iniciativa dos tribunais no melhoramento dos procedimentos e métodos de trabalho, dependendo, para tal, da intervenção do Governo. É ainda criticado o facto de os magistrados, no julgamento dos casos, denotarem um maior interesse na

análise dos precedentes legais do que, por exemplo, na análise da efectividade da sentença que irá ser produzida.

A noção de eficiência aplicada à gestão financeira dos serviços veio colocar um desafio a todos os tribunais dado que estes não tinham, por tradição, o hábito de realizar uma gestão controlada dos seus recursos. Segundo Raine (2000), a disciplina orçamental, combinada com a procura de maior eficiência, teve um efeito profundo na reestruturação dos *Magistrates' Courts*. Em menos de um quarto de século, a perseguição da eficiência significou uma forte transformação dos *Magistrates' Courts*, tribunais de proximidade, informais e constituídos por juizes, de forma a que se estreitou a sua distinção com o *Crown Court*. De acordo com a sua opinião, muita da potencial poupança do processo de racionalização foi reinvestida para aumentar o nível de sofisticação do sistema administrativo e para elevar os padrões de acomodação com os maiores custos de manutenção associados. O autor considera, ainda, que o processo de modernização envolveu ainda a transferência do fardo financeiro da esfera pública para os utilizadores privados dos tribunais sob a forma de maiores custos de deslocação para as principais cidades onde estão agora concentrados os tribunais.

Relativamente à execução prática do princípio de fazer justiça com racionalização de custos, Raine levanta, ainda, um conjunto de questões que consideramos pertinentes. Em primeiro lugar, considera que a noção é relativa e não absoluta, o que significa que só é possível fazer avaliações significativas da racionalidade de custos fazendo comparações entre diferentes processos de tramitação e entre períodos de tempo diferentes. Em segundo lugar, o conceito tem uma base económica. Por exemplo, tende a focar-se em medidas quantitativas (tempos de espera, duração dos casos, etc.) em vez de qualitativas (como a forma como os casos são conduzidos, impacto no indivíduo e na sociedade). Em terceiro lugar, na prática, fazer justiça racionalizando os custos pode significar fazer o que é mais popular para o

governo. Por último, a procura da racionalização de custos pode ser vulnerável à impaciência por resultados e pelo curto-prazo que, crescentemente, caracteriza a política contemporânea.

Acrescenta ainda que, as práticas democráticas do sistema de júri e da magistratura leiga são bastante antigas. Estas instituições, que concretizam o princípio do “juízo pelos pares”, têm estado sujeitas a grandes pressões devido à vontade de tornar os serviços do sistema de justiça mais rápidos e eficientes. Essas pressões efectivaram-se na possibilidade de afastar o julgamento por júri em certos casos, e na crescente substituição dos juizes leigos por uma magistratura profissionalizada. Aliás, esta magistratura é vista por alguns autores como um símbolo institucional da democracia no judiciário e uma das formas de concretização do princípios de abertura, transparência, consulta e participação pública que devem orientar o sistema judicial.

A preocupação com a morosidade judicial, traduzida na frase “*justice delayed is justice denied*”, deu origem a um conjunto de iniciativas destinadas a diminuir a duração de algumas fases do processo criminal. Apesar da preocupação com o atraso, tem-se assistido a uma relutância generalizada em relação à solução mais óbvia para o problema, aumentar os recursos judiciais e administrativos, uma vez que tal solução seria contraditória com a procura do aumento de eficiência.

A tendência reformadora, na área da justiça criminal, acentuou-se, a partir de meados dos anos 90, com a apresentação de várias propostas no *White Paper*, em 1998, e nos relatórios “*Criminal Justice: The Way Ahead* e *Criminal Courts Review*, incidindo, de modo particular, na administração e funcionamento dos *Magistrates’ Courts* e do *Crown Court*.

A reforma dos Magistrates' Courts

Administração e gestão

O Governo inglês considera a reforma da organização e gestão dos *Magistrates' Courts*, como uma das reformas fundamentais do sistema de justiça criminal inglês, dado que estes tribunais julgam a grande maioria da pequena criminalidade. Daí que o *Lord Chancellor's Department* tenha considerado necessário que estes tribunais fossem apoiados por um suporte legislativo e para um conjunto de políticas, em especial de modernização da sua organização, voltados para o futuro.

Os *Magistrates' Courts* são compostos, quase inteiramente, por magistrados leigos que realizam as suas funções em regime de part-time e de voluntariado, recebendo apenas o pagamento de despesas. Estes magistrados, nomeados pelo *Lord Chancellor*, não têm, na sua maioria, formação jurídica e exercem, simultaneamente, outros tipos de profissão.

Além dos juizes leigos, integram, ainda, aqueles tribunais, em muito menor número, os *District Judges*. Ao contrário dos juizes leigos, estes são magistrados profissionais, com formação jurídica, tendo sido advogados, pelo menos durante sete anos. Existe uma separação entre os juizes leigos e os *District Judges* devido ao seu estatuto profissional, ao modo de nomeação e remuneração e ao facto de estes não estarem, necessariamente, limitados a uma área de competência territorial ou a um tribunal.

Em 1998, o *White Paper* chamava a atenção para a necessidade de tornar as áreas territoriais de competência dos MCCs mais vastas e em menor número, proporcionando-lhes uma base mais consistente para o exercício da gestão dos tribunais. No mesmo ano, no *Consultation Paper "The Future Role of the Justices Clerk"*, o Governo reafirmou aquela intenção de redução dos

MCC's. A concretização daquele programa reduziu, em dois anos, o número de MCC's de 96 para os actuais 42 (*Lord Auld, 2001a: 5*).

O alargamento das áreas de competência territorial dos MCC's tem sido acompanhado pelo encerramentos de tribunais com pouco movimento, sobretudo, nas áreas rurais. O encerramento destes tribunais tem causado alguma preocupação quanto à perda da "justiça de proximidade", o que, para alguns, representa um retrocesso na administração da justiça (sobre esta questão, ver o ponto anterior).

Os *Magistrates' Courts* são geridos, desde a publicação do *Police and Magistrates' Courts Act*, em 1994, pelos *Magistrates' Courts Comitees* (MCC's). Estes comités são compostos por magistrados e pelo *Justice's Chief Executive*.

Os MCC's têm competência, designadamente para coordenar a cooperação entre os *Magistrates' Courts* e os vários organismos de justiça criminal, aplicar as políticas de administração dos tribunais, rever as estatísticas relativas a sentenças que se afastem do padrão nacional e manter uma boa relação com o público e com a comunicação social.

Na organização dos *Magistrates' Courts*, destaca-se, ainda, o papel do *Justices' Clerk*. Tradicionalmente, ao *Justices' Clerk*, competiam, simultaneamente, funções administrativas e de aconselhamento jurídico aos juizes leigos. Com a introdução da figura do *Justices' Chief Executive*, aquele passou a ter, como principal função, o aconselhamento jurídico, deixando as tarefas de gestão para o novo elemento.

Como consequência, há uma clara separação entre as funções jurídicas e as funções administrativas com um duplo objectivo: proporcionar aos magistrados leigos um aconselhamento jurídico apropriado pelos *Justices' Clerk* e melhorar a gestão dos tribunais, com o cargo de *Justice's Chief Executive*. Considerava-se que os *Magistrates' Courts Committees* requerem administradores qualificados, totalmente disponíveis para o exercício dessa

tarefa. Foi nesse sentido que a publicação do *Consultation Paper The Future Role of the Justices Clerk* veio redefinir as competências do *Justice's Chief of Executive*, do *Justices' Clerk* e do *Court Clerk* (*Lord Chancellor's Department*, 1998b: 5).

No que diz respeito ao recrutamento de *Justices' Chief Executives*, o *White Paper* refere a necessidade de os critérios de selecção serem flexíveis. Ao contrário dos *Justices's Clerks* e dos *Court Clerks*, que apoiam aqueles, a formação jurídica deixou de ser obrigatória, podendo os MCC's recrutarem pessoas de outras áreas, em especial, da área de gestão, administração, ou outra, dependendo das suas necessidades concretas.

Apesar daquela separação funcional, não existe uma definição única das funções concretas do *Justice's Clerk*. Na prática, não tem sido imposta aos MCC's uma total separação entre funções administrativas e de aconselhamento jurídico. Esta liberdade proporcionou consideráveis diferenças no que diz respeito à definição de competência e aos modelos organizacionais dos MCC's. Considerando, no entanto, como fundamental alguma orientação nesta matéria, o *Lord Chancellor's Department* definiu um conjunto irreduzível de tarefas da competência dos *Justices' Clerk* que corresponde a cerca de 75% das suas responsabilidades. A definição concreta dessas competências é da responsabilidade dos MCCs. O *Lord Chancellor's Department* definiu três modelos organizacionais, a seguir referidos, que sintetizam os diferentes modelos que os MCCs podem adoptar depois da inclusão da figura do *Justice's Chief Executive*. Não se trata, contudo, de modelos fechados, sendo possível várias combinações.

- Modelo A – O *Justices' Clerk* mantém a sua posição hierárquica continuando a exercer, em simultâneo, funções de conselheiro jurídico e de gestor.
- Modelo B – O *Justices' Clerk* é responsável pelo aconselhamento jurídico aos magistrados leigos, mantendo como tarefa administrativa

a gestão dos recursos humanos da sua área de competência. A responsabilidade global do planeamento estratégico compete ao *Justice's Chief Executive*.

- Modelo C - O *Justices' Clerk* tem apenas funções de aconselhamento jurídico aos magistrados leigos. Este modelo representa o máximo da separação entre as funções administrativas e jurídicas.

No sentido de melhorar a sua eficiência e eficácia, o *Lord Chancellor's Department* iniciou um estudo para determinar indicadores desempenho para os *Magistrates' Courts*. A partir de 1999, o *Lord Chancellor* pode ordenar aos MCC's que respeitem as recomendações do *Magistrates' Courts' Service Inspectorate*, devendo criar um código de conduta para os membros dos MCC's, que incluía a pena de dispensa de serviço.

A intervenção do *Lord Chancellor's Department*, no âmbito dos *Magistrates' Courts*, estende-se à unificação das regras de funcionamento interno no sentido da sua unificação. Contudo, apesar desse esforço, os MCC's continuam a estabelecer os seus próprios procedimentos e diferentes formas de aplicação da legislação e da política do governo. Por outro lado, não existem, também, sistemas informáticos uniformizados, o que impede a criação de bases de dados comuns, a monitorização dos indicadores de eficiência e uma comunicação rápida e eficiente entre os diferentes tribunais.

O esforço de unificação tem, ainda, sido desenvolvido pelo *Central Council of Magistrates Courts Committes (CCMCC)*, que representa todos os MCC's de Inglaterra e País de Gales. Aquele comité é composto por um magistrado membro de cada MCC, oito *Justices' Chief Executives*, e alguns observadores escolhidos de outros órgãos e associações envolvidas, directa e indirectamente, com os *Magistrates' Courts*. Reúne-se quatro vezes por ano para tratar de questões que envolvam o trabalho dos MCC's, incluindo a formação dos magistrados, de questões de orientação e aconselhamento

relativamente a iniciativas do *Lord Chancellor's Department* e para avaliar propostas de reforma.

A reforma do Crown Court

Como referimos no ponto 1, o *Crown Court* é o tribunal de primeira instância para o julgamento dos crimes mais graves. No programa de reformas da justiça criminal, são três as principais reformas dirigidas a estes tribunais.

A primeira pretende terminar com intervenção dos juizes leigos nos julgamentos, com excepção do julgamento dos recursos interpostos das decisões dos *Magistrates' Courts*. O objectivo da reforma é reduzir a morosidade processual usando, de uma forma mais eficaz, os recursos humanos.

A segunda é dirigida aos julgamentos dos casos mais graves, feitos, em regra, por um tribunal de júri. Pretende-se ampliar o número de casos que poderão ser julgados sem a intervenção do júri, no sentido de tornar a sua resolução mais célere e com menos custos. A reforma pretende, ainda, alterar os procedimentos na condução do processo de forma a tornar mais célere e eficiente a sua tramitação até ao julgamento.

A terceira reforma reflecte uma preocupação comum a todo o sistema judicial. Visa melhorar o padrão de qualidade dos serviços destes tribunais, introduzindo novas formas de procedimento, mais eficientes, e dando uma especial atenção à relação entre o tribunal e os cidadãos. Aquela preocupação está patente em várias medidas constantes do *White Paper*. Entre elas, destaca-se a constituição de equipas de trabalho integradas por funcionários que, em estreita colaboração com os juizes, devem garantir que os processos estão prontos para julgamento o mais rápido possível e que todos os potenciais problemas são rapidamente identificados e resolvidos. No âmbito desta jurisdição prevê-se, ainda, que o *Court Service*, em colaboração com os juizes e outros organismos da justiça criminal, estabeleça protocolos que definam, de

forma rígida, as fases e os prazos para a prática de actos antes do julgamento e os níveis de desempenho dos tribunais. Prevê-se, ainda, a constituição de equipas de trabalho com a função principal de apoio aos intervenientes no processo (testemunhas, membros do júri, advogados e arguidos). Além desta medida, a colocação de monitores perto de cada sala de audiência manterá as testemunhas e o público informados sobre o decorrer do julgamento.

Outras propostas de reforma especialmente dirigidas à justiça criminal

A maioria das propostas de reformas da justiça criminal, algumas ainda em discussão, constam do programa geral de reforma do sistema do Governo e integram, por isso, os principais relatórios já referidos. Mais recentemente, como já foi referido, foram publicados dois relatórios que propõem outras reformas para a justiça criminal: o relatório denominado *Criminal Justice: The Way Ahead* e o relatório *Criminal Courts Review*.

As propostas do relatório Criminal Justice: The Way Ahead

O relatório *Criminal Justice: The Way Ahead*, apresentado ao Parlamento, em Fevereiro de 2001, pelo *Secretary of State for the Home Department*, parte de dois pressupostos principais: a sobrecarga do sistema de justiça criminal decorrente do contínuo crescimento do número de processos; e a ineficiência e ineficácia de resposta, apesar do aumento de recursos humanos, que se reflecte, por exemplo, na morosidade processual e nas elevadas taxas de reincidência. Com base naqueles pressupostos define os seguintes objectivos fundamentais: criar uma sociedade mais responsável; diminuir o número de reincidentes; aumentar a eficiência processual; trazer a vítima para o centro do processo; e dar um novo impulso na aproximação dos tribunais aos cidadãos.

Algumas das medidas propostas já foram implementadas ou estão em curso, exigindo apenas a sua avaliação e eventual reforço. Destaca-se o desenvolvimento de acção concertada entre o Governo, comunidades locais e escolas, com vista à prevenção efectiva do crime e da reincidência; a reestruturação de alguns serviços do sistema criminal, designadamente a reforma do *Crown Prosecution Service*, do serviço de reinserção social (*Probation Service*), e dos serviços de justiça relacionados com a delinquência juvenil, através do estabelecimento de um *Youth Justice Board* e de uma rede de *Youth Offending Teams*; e o estabelecimento de parcerias entre a polícia, os conselhos locais (*local councils*), o serviço de saúde e as organizações de voluntários.

Como áreas novas a exigir reformas mais consistentes, são apontas as seguintes: reforço da investigação de modo a aumentar a criminalidade julgada, em especial no que respeita ao crime organizado e ao crime relacionado com estupefacientes; avaliação das sanções aplicadas no sentido de adequar as penas às características concretas do condenado de forma a prevenir a reincidência; e a introdução de mecanismos que permitam uma melhor defesa dos direitos das vítimas e das testemunhas.

As propostas do relatório Criminal Courts Review

No âmbito do programa de reformas do sistema de justiça criminal, merece especial destaque o relatório, em discussão até 31 de Janeiro de 2002, de Sir Auld, denominado *Criminal Courts Review*.

O relatório apresenta várias medidas referentes à organização e administração dos tribunais criminais no sentido de realizar uma reestruturação global do sistema de justiça criminal, incidindo, em particular, nas seguintes questões: orientação centralizada do sistema de justiça criminal; unificação dos *Magistrates' Courts* e do *Crown Court*; definição mais clara do papel e das competências dos juizes; descriminalização e alternativas ao julgamento

convencional; melhoramento do processo de investigação e de preparação para julgamento; e definição de critérios objectivos de avaliação de prova.

No que respeita à primeira questão, Sir Auld propõe a substituição de todos os corpos operacionais existentes por um *Criminal Justice Board*. Este novo serviço deve ter competência para fornecer uma orientação global para o sistema de justiça criminal. Deve ter um presidente independente e incluir, entre outros, representantes de todos os serviços de justiça criminal. O *Criminal Justice Board* deve ser responsável pela introdução de um sistema de tecnologia de informação integrado em todos os serviços de justiça criminal, baseado em linguagem e ficheiros electrónicos comuns. Ao nível local, os *Local Criminal Justice Boards* devem ser responsáveis por pôr em prática as orientações emanadas do *Criminal Justice Board*. Deve criar-se, igualmente, um *Criminal Justice Council*, presidido pelo *Lord Chief Justice* ou pelo *Senior Lord Justice of Appeal* para substituir os órgãos consultivos (*advisory and consultive bodys*). Este novo órgão deve supervisionar o sistema de justiça, aconselhar o Governo sobre todas as reformas propostas e apresentar novas propostas de reforma. O Conselho terá, ainda, o apoio de um secretariado e de uma equipa de pesquisa.

No que se refere aos *Magistrates' Courts* e ao *Crown Court*, Sir Auld propõe a sua unificação através da criação de um *Criminal Court*, constituído por três divisões: a *Crown Division*, com competências para julgar os crimes mais graves e complexos; a *District Division*, com a competência para julgar crimes de média gravidade (com pena superior a dois anos); e a *Magistrates' Division* com competência para julgar os crimes de menor gravidade e de menor complexidade.

Uma das inovações propostas para este novo modelo de tribunal criminal – *Criminal Court* – é a possibilidade de um caso (“caso fronteira”) ser julgado por uma ou outra divisão, dependendo apenas da sua complexidade. A definição de competência destes “casos fronteira” deve ser determinada pelo

tribunal onde o processo deu entrada, com a salvaguarda do direito de recurso dessa decisão.

A proposta de unificação dos *Magistrates' Courts* e dos *Crown Courts* tem por base a ideia de que a administração dos *Crown Courts* é demasiado centralizada e inflexível para satisfazer as necessidades locais, e de que a administração dos *Magistrates' Courts* encontra-se demasiado dispersa pelos vários MCC's, apesar da supervisão pelo *Lord Chancellor's Department*. Como já deixámos dito, a administração destes últimos é realizada através de mecanismos e procedimentos de gestão pouco uniformes e enfrenta sérias dificuldades financeiras. Partindo da ideia de unificação dos tribunais criminais, a *Justices' Clerks' Society* veio advertir para a necessidade de se ponderar a criação de um órgão único e integrado, com regras e práticas comuns para a administração daqueles tribunais. Adverte, ainda, para o facto de a estrutura orgânica actual, quer dos *Crown Courts*, quer dos *Magistrates' Courts* ser relativamente recente e encontrar-se, ainda, em fase de consolidação.

No sentido da unificação da administração dos tribunais, Sir Auld propõe a criação de um único organismo executivo, dependente do *Lord Chancellor's Department*, responsável pela administração de todos os tribunais cíveis, criminais e de família (excepto pelo *Appellate Committee of the House of Lords*).

No que diz respeito ao papel e competência dos juizes, Sir Auld entende que a actual forma de distribuição de trabalho entre os juizes dos actuais *Magistrates' Courts*, juizes não profissionais e juizes profissionais - *District Judges* -, não deve ser alterada. Diferentemente, propõe que nos actuais *Crown Courts*, os sistemas de nomeação dos juizes e de distribuição dos processos sejam aperfeiçoados, de modo a permitir que os casos sejam julgados por juizes com uma experiência ou conhecimentos adequados para lidar com a sua complexidade. Deve ser implementado, igualmente, um sistema de avaliação de todos os juizes.

Quanto às alternativas ao julgamento convencional, Sir Auld entende que o sistema de penas fixas, aplicadas por uma autoridade administrativa, deveria abranger um maior leque de condutas ilícitas e ser, efectivamente, posto em prática, embora salvaguardando sempre o direito de recurso da decisão da autoridade administrativa para os tribunais. Defende, ainda, medidas destinadas a prevenir a prática de crimes que devem ser encaradas como medidas de especial importância na tentativa de diminuir o volume de casos que chegam a tribunal.

No que se refere ao melhoramento dos procedimentos prévios ao julgamento, Sir Auld aponta, como essencial, assegurar o reforço dos poderes e independência dos procuradores; a eficiência dos advogados de defesa através de uma remuneração adequada; e a dinamização de um sistema moderno e eficaz de comunicação. Defende, ainda, a introdução, antes do julgamento, de audiências destinadas a fomentar a cooperação entre as partes e a estabelecer, tendo como referência os prazos legais, os prazos máximos de cada fase; e uma correcta avaliação do processo no sentido de determinar se o processo está ou não em condições de permitir o início da fase de julgamento.

No que respeita aos critérios de avaliação da prova, Sir Auld entende que se devem identificar e estabelecer princípios que tornem esta tarefa mais fácil. Em particular, devem ser alteradas as leis que impedem ou dificultam a apreciação de testemunho indirecto, os testemunhos de menores e a consideração dos antecedentes do arguido. Devem, igualmente, ser implementadas reformas no sentido de melhorar a qualidade e objectividade dos testemunhos prestados por peritos.

4. As novas tecnologias de informação

Como deixámos dito, uma das áreas centrais do programa de reformas, transversal a todo o sistema judicial, é a introdução de novas tecnologias de

informação como suporte ao trabalho dos funcionários e juizes. À imagem da administração das empresas privadas, pretende-se que a administração da justiça seja apoiada na introdução de novos meios tecnológicos com potencialidades para maximizar e libertar recursos humanos, reduzir custos e oferecer serviços de maior qualidade para o cidadão. Contudo, à semelhança do que aconteceu em outras experiências, na Inglaterra e País de Gales a implementação de novas tecnologias de informação nos tribunais tem sido condicionada pela forma tradicional de funcionamento dos tribunais e pela resistência à mudança por parte dos agentes judiciais.

O Governo, através do *Court Service*, tem realizado estudos e iniciativas que visam a introdução destas novas tecnologias de modo a facilitar a sua adaptação e a otimizar a sua eficácia. De entre as medidas nesta matéria destaca-se o desenvolvimento e instalação de novo software para o envio de peças processuais em suporte informático; a instalação de sistemas de protecção e confidencialidade de documentos; a introdução da assinatura digital; e a utilização do e-mail para a realização de comunicações que se mostrem necessárias à tramitação processual. O principal objectivo é tornar a informatização de todo o sistema de tramitação processual eficaz. A médio prazo pretende-se, ainda, estabelecer *links* com escritórios de advogados ou outros utentes dos tribunais e com o público em geral.

Algumas das inovações tecnológicas estão a ser testadas através de um conjunto de projectos-piloto, implementados pelo *Court Service* em alguns tribunais. É de salientar que o objectivo de algumas das reformas tecnológicas, embora estejam a ser introduzidas em primeiro lugar nos tribunais civis, é estendê-las a todos os tribunais.

Alguns dos projectos-piloto, incluídos no programa de modernização dos tribunais civis encontram-se já em execução. É o caso do projecto PREMA (*PReston EMail Application service*) que permite aos advogados a apresentação de requerimentos através do correio electrónico, podendo o juiz

apreciar o pedido e remeter a resposta pela mesma via, e do *Telford Kiosk project* que consiste na instalação de quiosques informáticos, em tribunais e em outros locais públicos, para dar informação, aconselhamento, e fornecer formulários aos cidadãos.

O Governo tem planeada a implementação a curto e médio prazo de outras medidas relativas à informatização dos tribunais com reflexos directos na sua gestão. A curto prazo (em desenvolvimento) prevê-se a implementação de serviços *on-line* para responder rapidamente às questões e reclamações dos utentes; o desenvolvimento de software que permita a vários utilizadores (juizes e funcionários) um acesso, simultâneo e eficiente, aos documentos de um mesmo processo; a instalação de sistemas de videoconferência em alguns tribunais; a introdução de tecnologia de reconhecimento de voz para processamento de texto; a gravação áudio digital de procedimentos; possibilidade de apresentação electrónica de provas; introdução de estações de trabalho nos tribunais para que os resultados das audiências possam ser trabalhados e enviados electronicamente; estudo para o alargamento da informação a disponibilizar na Internet; criação de um tribunal modelo para testar os diversos projectos; e, em geral, um melhor aproveitamento da tecnologia já existente com vista a maximizar a produtividade dos serviços do tribunal.

A médio prazo está prevista a introdução de novos mecanismos de processamento de liquidação das custas judiciais, nomeadamente através de cartão de crédito ou de débito; o desenvolvimento de sistemas que permitam melhorar o acesso aos utentes; a ligação à *Internet* do *Community Legal Service* ou a outra agência governamental, de forma a possibilitar o acesso a informação traduzida em diversas línguas; e a informatização das agendas e o desenvolvimento de novos e mais eficientes programas de gestão e de administração dos tribunais.

No domínio da justiça criminal, propõe-se o desenvolvimento de ligações, por via electrónica, entre os tribunais e outros organismos, nomeadamente com a polícia e os *Crown Prosecution Services*, de forma a promover mais trabalho conjunto. Essa ligação permitirá, por exemplo, que os despachos judiciais cheguem imediatamente ao conhecimento das polícias, dos advogados e aos serviços prisionais. Num sistema de funcionamento em rede pretende-se, ainda, desenvolver programas adequados à utilização de agendas electrónicas melhorando a eficiência da marcação dos julgamentos e o acesso *on-line*, para consulta, ao processo, quer por parte dos funcionários, quer por parte dos juizes.

Ainda no âmbito das novas tecnologias, os relatórios referem, como experiências de sucesso, as seguintes:

- a) Em 1990 foi criado um Centro Electrónico de Produção de Queixas, em Northampton, no centro de Inglaterra. É utilizado pelos principais credores, em especial, as companhias de electricidade ou de água. O Centro recebe queixas através de meios electrónicos e através de disquetes e estão a ser feitas alterações para que o Centro possa passar a receber queixas através de e-mail. Em 1998/99 foram feitas, por aquelas vias, 961.427 queixas. O Centro recebe as queixas, dá início a um processo se isso for requerido e pode iniciar um mandato de execução. O mandato de execução são emitidos electronicamente para o tribunal municipal da residência do arguido.
- b) No ano de 1997 foi instalado, em todos os tribunais municipais, um programa, designado CASEMAN que permite aos funcionários do tribunal aceder aos registos de cada caso. Para além disso, todos os dados relativos a um processo podem ser transferidos electronicamente para outro tribunal, o que evita a duplicação de esforços. Este programa também permite que seja criado um modelo normalizado de cartas e ordens do tribunal.

- c) Há igualmente o programa FAMILYMAN, que tem as mesmas funções do programa CASEMAN, com a diferença de ser um programa destinado a lidar com o direito de família (divórcios e Lei da Criança).
- d) Outra inovação foi a criação de um serviço central de processamento de *Attachment of Earnings Orders*. Este centro lida com cerca de 120.000 daqueles despachos por ano que permite que o patrão do devedor retenha parte do seu salário que será, posteriormente, transferido para o credor.
- e) Em 1992, foi instalado um sistema informático em todo o *Crown Court*, designado CREST, de apoio aos funcionários do tribunal. Esse programa está a ser substituído pelo CREDO, que irá servir de base às propostas de alteração feitas pelo *Crown Court Programme*.
- f) O JUROR foi a primeira fase do *Crown Court Programme*. É um programa de notificação (*Summoning*) do júri e de gestão, ligando o *Central Summoning Bureau* (baseado no *Crown Court* de Blackfriars) com todo o *Crown Court*. O sistema reduz o tempo que os funcionários do tribunal levam a notificar os jurados, reduz os custos e aumenta a satisfação deste público, porque leva a que uma larga percentagem dos jurados que se desloquem ao tribunal sejam efectivamente parte de um júri. Depois de um período de testes bem sucedido, em alguns tribunais seleccionados, este sistema estendeu-se desde 4 de Setembro de 2000 a todo o *Crown Court*.
- g) Em Março de 2001, foi planeado o primeiro sistema de ligação entre sistemas com ligação do JUROR foi ligado ao programa Fénix, da polícia. Este novo sistema permite, por exemplo, saber os antecedentes criminais dos potenciais jurados, afastando aqueles cujo cadastro os iria desqualificar.

A administração e gestão da justiça - os Estados Unidos da América

Os Estados Unidos da América é um país de referência dos processos de reforma no âmbito da administração e gestão da justiça. A ideia da eficiência na administração da justiça tem sido promovida, nas últimas décadas, quer pelo sistema judicial, quer por diversas organizações.

A organização judiciária Norte-Americana está dividida em duas jurisdições: a jurisdição federal e a jurisdição estadual. A administração dos tribunais federais está organizada em três níveis. Ao nível de cada tribunal, o Juiz-Presidente, auxiliado pelo Secretário do tribunal, é, em última instância, o responsável pela supervisão e coordenação das funções administrativas. Ao nível de cada círculo judicial, a administração e gestão dos tribunais é da competência de um Conselho Judicial de círculo. A nível nacional, a administração é da competência da Conferência Judicial dos Estados Unidos, presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal, que é auxiliada pelo Departamento Administrativo dos Tribunais Federais.

A administração e gestão dos tribunais estaduais difere de Estado para Estado, não sendo possível identificar um modelo tipo de administração. Contudo, há elementos comuns aos vários Estados, como a centralização da definição da política administrativa, normalmente no tribunal estadual superior; a existência de um administrador dos tribunais com funções de apoio administrativo ao Juiz-Presidente do Tribunal Superior; e a existência de administradores e de departamentos administrativos nos tribunais de primeira instância, como auxiliares do Juiz-Presidente no exercício das suas competências de natureza administrativa.

Nas últimas décadas, o interesse pela formação, na área da administração dos tribunais, registou um forte crescimento, o que levou ao aparecimento de várias organizações direccionadas apenas para a formação e investigação científica nesta matéria. O Centro Nacional para os Tribunais Estatais, através do Instituto para a Administração dos Tribunais, é uma das escolas que mais se tem destacado em matéria de formação dos administradores dos tribunais. Um dos seus principais projectos de investigação é o projecto sobre o desempenho dos tribunais. Com este projecto, o Centro procurou definir e identificar standards de performance dos tribunais e, com a sua definição, ajudar os tribunais a medir a sua eficiência e orientar a sua metodologia de trabalho.

A avaliação dos juizes, o desenvolvimento de sistemas informáticos e a aproximação dos tribunais ao cidadão são três das problemáticas mais debatidas no âmbito do sistema judicial Norte Americano. No que diz respeito à questão de uma justiça mais perto dos cidadãos, a American Judicature Society, partindo do pressuposto que, numa sociedade aberta e democrática, os tribunais têm que saber manter a confiança dos cidadãos e que um importante factor para manter essa confiança é tornar os tribunais mais acessíveis, desenvolveu um estudo, cujo principal objectivo é mostrar que, de forma simples, sem grandes mudanças estruturais e sem grandes investimentos, é possível melhorar o acesso aos tribunais pelos seus diferentes utilizadores. Neste sentido recomenda, por exemplo, a colocação nos tribunais de sinais de indicação, quiosques informativos, sistemas telefónicos automatizados e caixas de sugestões.

O desenvolvimento de sistemas informáticos de gestão de processos e as novas técnicas de planeamento de instalações constituem, também, duas questões relevantes no domínio judiciário. Destaca-se, no que respeita a esta última, o Projecto de Planeamento dos Tribunais, cujo objectivo é avaliar as instalações de cada tribunal federal e determinar as suas especificidades, presentes e futuras, através de uma avaliação das condições físicas, do espaço existente e das condições de segurança.

1. A organização judiciária

O facto de se tratar de um Estado Federal, cujos poderes de governo estão distribuídos entre a Federação e os 52 Estados que a integram, tem naturalmente consequências no âmbito da administração da justiça. A primeira característica da organização judiciária dos Estados Unidos da América (E.U.A.) resulta, assim, da estrutura federal do Estado existindo, em simultâneo, dois níveis de jurisdição: a jurisdição federal e a jurisdição estadual.

1.1. A jurisdição federal⁵⁶

A jurisdição federal é constituída pelos tribunais federais. O Supremo Tribunal dos Estados Unidos, previsto na Constituição, é o tribunal superior do sistema federal. Além deste existem outros tribunais, criados pelo Congresso⁵⁷, agrupados em dois níveis de jurisdição: os tribunais distritais federais (*federal district courts*) e os tribunais federais de recurso (*appellate courts*).

O Supremo Tribunal dos Estados Unidos da América

O Supremo Tribunal dos Estados Unidos da América é composto pelo Chefe da Justiça dos E.U.A e por mais oito membros. Atendendo às orientações estabelecidas pelo Congresso, o Supremo decide o número de processos a julgar, interpostos de decisões dos tribunais federais ou dos tribunais estatais que, em regra, dizem respeito a questões importantes sobre a Constituição ou sobre leis federais.

⁵⁶ Para um conhecimento mais detalhado da organização judiciária dos Estados Unidos da América, ver Administrative Office of the United States Courts. 1999. *Understanding the Federal Courts*. Washington, D.C.: Federal Judiciary.

⁵⁷ A Constituição dos E.U.A criou o Supremo Tribunal e encarrega o Congresso de criar e definir outros tribunais.

Os tribunais federais de recurso

Em todo o país existem 13 tribunais federais de recurso com jurisdição sobre 94 distritos judiciais, organizados em 12 círculos. Em cada círculo judicial há um tribunal federal de recurso com competência para julgar os recursos, interpostos das decisões dos tribunais federais de primeira instância, bem como os recursos de decisões das agências administrativas federais. O décimo terceiro tribunal de recurso, denominado Tribunal de Recurso para o Círculo Federal, tem jurisdição nacional e competência específica para julgar os recursos das decisões do Tribunal de Comércio Internacional (*Court of International Trade*) e do Tribunal de Causas Federais (*Court of Federal Claims*), bem como determinados casos, como os que resultem da aplicação da lei sobre patentes.

Os tribunais federais de distrito

Os tribunais federais de distrito são tribunais de primeira instância com competência para julgar, dentro dos limites definidos pelo Congresso e pela Constituição, todo o tipo de casos de natureza federal, quer do domínio cível, quer do domínio penal (como, por exemplo, casos que envolvam directamente o governo federal, a aplicação das leis federais, a aplicação da Constituição, conflitos entre os Estados da União, disputas entre cidadãos de diferentes Estados ou entre cidadãos americanos e cidadãos de outros países que envolvam pedidos superiores a USD 75.000 e todos os casos de falência.

Em cada um dos 94 distritos judiciais está sediado um tribunal de primeira instância, que inclui uma secção especializada em falências. Para além daqueles tribunais existem ainda dois tribunais de primeira instância especializados com jurisdição em todo o território nacional: o Tribunal de Comércio Internacional (*Court of International Trade*), que julga casos relacionados com o comércio internacional a que se aplica as leis alfandegárias, e o Tribunal de Causas Federais (*Court of Federal Claims*) com

competência para julgar as acções contra o Estado federal, designadamente acções de indemnização, conflitos relativos a contratos federais e expropriações realizadas pelo governo federal.

1.2. A jurisdição estadual

Relativamente à organização judicial estadual, uma das primeiras notas resulta do facto de não existir uma completa harmonização entre os diferentes Estados que compõem a União. Alguns Estados, por exemplo, criaram tribunais de competência especializada (tribunais com competência relativa a casos de delinquência juvenil, sucessões, de pequenas causas, droga, família, menores, tribunais municipais, etc.).

Os tribunais da jurisdição estadual integram-se nas seguintes três categorias: tribunais estaduais de primeira instância, tribunais estaduais de recurso e Supremo Tribunal dos Estados.

Os tribunais estaduais de primeira instância

Em cada Estado existem tribunais de primeira instância de competência genérica e tribunais de jurisdição limitada.

Os tribunais de primeira instância de competência genérica têm jurisdição sobre todos os tipos de casos civis ou criminais que não sejam da competência dos tribunais federais, nem dos tribunais estaduais de competência limitada. Aqueles tribunais têm, assim, competências, designadamente, em matéria de divórcio, poder paternal, sucessão, propriedade, delinquência juvenil, crimes em geral, contraordenações rodoviárias, conflitos de natureza contratual, etc.. Nestes tribunais existem, em regra, duas secções especializadas: uma em matéria criminal e outra em matéria civil.

Os tribunais estaduais de recurso

Os Tribunais Estaduais de Recurso têm competência para decidir os recursos interpostos de decisões dos tribunais estaduais de primeira instância, que não tenham que ser imediatamente apresentados perante o Supremo Tribunal de cada Estado. Estão divididos em secções com competência em matéria civil e secções com competência em matéria criminal. Nalguns Estados existem tribunais de competência especializada apenas numa das referidas matérias.

O Supremo Tribunal dos Estados

O Supremo Tribunal de cada Estado tem competência para julgar os recursos interpostos das decisões dos Tribunais Estaduais de Recurso ou, em algumas circunstâncias, de decisões dos tribunais estaduais de primeira instância. Nalguns Estados, estes tribunais julgam, ainda, os recursos interpostos das decisões de tribunais especializados, criados por leis estaduais, como os recursos de decisões dos tribunais fiscais.

2. Cem anos de administração dos tribunais nos E.U.A: breve referência à evolução do processo de reforma

A percepção de que os tribunais requerem uma gestão mais sofisticada, com recursos humanos mais especializados e uma maior atribuição de recursos financeiros, tem vindo a ser gradualmente sentida no sistema judicial americano. O crescimento da procura judicial, a crescente complexidade das questões trazidas a tribunal, o aumento da criminalidade, em especial da criminalidade juvenil, são factores apontados, entre outros, que levaram o sistema judiciário a expandir os recursos humanos e materiais e, sobretudo, ao reconhecimento da necessidade de tornar mais eficiente a gestão e administração dos tribunais. Com esse objectivo, alguns tribunais têm vindo a definir políticas concretas de gestão, a proceder à contratação de pessoal mais

qualificado e com competência específica para o desempenho de funções administrativas e funções jurisdicionais de mero expediente. Mas, sendo hoje esta, uma matéria central do sistema judiciário, a sua importância no sistema remonta ao início do século passado.

A criação da Associação Judiciária Americana (American Judicature Society), em 1913, e, em seguida, os Conselhos Judiciários constituíram, segundo Tobin (1997), passos decisivos para uma gestão mais eficaz dos tribunais. A Associação Judiciária Americana foi a primeira organização, no âmbito judiciário, a promover a ideia de eficiência na administração da justiça, centrada, sobretudo, no recrutamento, estatuto e desempenho funcional dos juizes.

Esta associação é ainda apontada como impulsionadora do aparecimento dos Conselhos Judiciários, órgãos colegiais que pretendiam criar uma maior coerência e eficiência na organização e administração dos tribunais. O primeiro Conselho Judiciário foi criado ainda em 1913, no Estado de Wisconsin, e, em 1940, já existia em 37 Estados. Estes órgãos eram constituídos por juizes, advogados, representantes de organismos parajudiciais e membros do poder legislativo. Tinham como principal função, definir e propor políticas de planeamento administrativo e fazer recomendações de âmbito legislativo com o objectivo de melhorar o desempenho dos tribunais. Contudo, os objectivos dos conselhos nem sempre foram cumpridos. De entre as razões para o seu insucesso, são apontadas a falta de funcionários, a falta de interligação com as autoridades com competência executiva dentro do judiciário, a inexistência de auditorias e inspecções que pudessem contribuir para melhorar o desempenho de um sistema complexo e a resistência à mudança, por parte dos agentes judiciários.

Um outro passo importante na introdução de métodos de gestão eficazes foi dado com as primeiras reformas nos tribunais federais. William Howard Taft, Presidente do Supremo Tribunal dos Estados Unidos da América,

foi um dos primeiros impulsionadores. A sua atitude crítica relativamente ao desempenho dos tribunais federais desencadeou um processo de reflexão interna e levou à criação, em 1922, da Conferência dos Juizes de Círculo Seniores (*Conference of Senior Circuit Judges*) que, mais tarde (1948), se tornou na Conferência Judicial dos Estados Unidos.

Este último órgão, constituído por juizes dos tribunais federais, avaliava o desempenho destes tribunais, nomeava juizes para os círculos ou distritos, monitorizava a execução das normas processuais, propunha alterações legislativas ao Congresso, bem como regras processuais a adoptar pelo Supremo Tribunal com repercussões nos restantes tribunais.

No que diz respeito à tutela dos serviços administrativos dos tribunais, até 1939 era da competência do Departamento de Justiça. A partir desta data, o Congresso criou o Departamento Administrativo dos Tribunais dos Estados Unidos (USAOC), o que constituiu um momento decisivo no processo de independência administrativa do sistema judicial face ao poder político.

Ainda nesse ano, o Congresso criou os Conselhos Judiciais dos Círculos, com competência para aprovar directrizes de conteúdo administrativo dirigidos aos tribunais federais.

A este movimento não ficou alheia a Ordem dos Advogados (*American Bar Association*), que, em 1938, criou uma secção de administração judicial com o objectivo de desenvolver um conjunto de padrões para a administração dos tribunais. Estes padrões, conhecidos por padrões Vanderbilt-Parker, (Arthur Vanderbilt era na altura seu Presidente) previam a criação de departamentos de administração dos tribunais.

No período pós-segunda guerra mundial consolidou-se a ideia de que os conselhos judiciários não constituíam mecanismos, bastantes, que permitissem um melhoramento eficaz da administração dos tribunais. Este período ficou marcado por várias iniciativas nesta matéria, em especial, no âmbito das infra-

estruturas administrativas, na introdução de assessorias de gestores profissionais e na centralização da administração dos tribunais, que se desenvolveu, numa primeira fase, em três áreas: simplificação da estrutura organizacional, centralização da administração e planeamento orçamental unitário. Este movimento de centralização teve, essencialmente, três objectivos: corrigir as deficiências resultantes da ausência de uma entidade com competência em matéria de gestão, o que implicava a falta de um controlo adequado e de responsabilização sobre o processamento dos processos e, em geral, sobre a actividade dos tribunais; superar a inexistência de estruturas organizacionais que promovessem a gestão racional e eficiente dos recursos; e diminuir as divergências acentuadas nos procedimentos e na qualidade da justiça administrada nos diferentes tribunais estaduais.

Na sequência desta ideia de administração unificada foi criado um departamento administrativo, executor da política do Supremo Tribunal de Justiça referente à gestão dos tribunais, dando-se particular destaque à figura do administrador. Em 1955 foi criada uma organização profissional dos administradores de tribunais de primeira instância: a Conferência Nacional dos Oficiais Administrativos dos Tribunais (*National Conference of Court Administrative Officers*). Mais tarde, em 1971, foi criada uma outra Conferência: a Conferência dos Administradores dos Tribunais Estaduais (COSCA) com representantes de cada Estado. Sintoma da importância crescente do papel dos administradores dos tribunais, a partir de finais da década de 60, é o facto de começaram a surgir associações profissionais de administradores de tribunais estaduais, de que se destaca a Associação Nacional dos Administradores dos Tribunais de Primeira Instância (NATCA). Posteriormente, esta associação fundiu-se com a Associação Nacional da Administração dos Tribunais, dando origem à Associação Nacional para a Gestão dos Tribunais (NACM).

Ao nível da jurisdição federal, foi considerada fundamental a criação de um órgão que pudesse realizar estudos e propostas de reformas de âmbito administrativo. Para tal, foi criado, em 1967, o Centro Judiciário Federal (*Federal Judicial Center*).

Em 1971, o Congresso fez aprovar legislação que permitia aos Conselhos Judiciários de cada círculo federal nomear um executivo, iniciando, assim, o processo de profissionalização da administração dos tribunais federais a nível regional.

Um ano antes, em 1970, por impulso do Conselheiro Warner Burger foi criado o Instituto para a Administração dos Tribunais (ICM). Este Instituto foi responsável pela formação de muitos administradores dos tribunais e pela criação de uma cultura profissional, que possibilitou alguma coesão de princípios no que respeita à administração dos tribunais.

Ainda por impulso daquele Conselheiro foi criado, em 1971, o Centro Nacional para os Tribunais Estaduais (NCSC). Este Centro tinha funções idênticas ao Centro Judiciário Federal, mas dirigidas aos tribunais estaduais.

3. A administração e gestão dos tribunais federais

3.1. A administração e gestão ao nível dos tribunais

Cada tribunal tem competência para contratar pessoal administrativo e gerir o seu orçamento. O Juiz-Presidente do tribunal é o responsável, em última instância, pela supervisão e coordenação das funções administrativas, embora a definição das políticas subjacentes ao funcionamento seja tomada pelo colectivo de juizes do tribunal.

O Juiz-Presidente é auxiliado nas suas funções pelo Secretário do Tribunal, a quem são atribuídas um vasto conjunto de responsabilidades de carácter administrativo. O Secretário do Tribunal é responsável,

nomeadamente, por todos os registos estatísticos do tribunal, pela entrega do dinheiro cobrado a título, por exemplo, de multas ou custas ao Departamento do Tesouro, pela coordenação do funcionamento do júri, intérpretes e estenógrafos, pela realização das citações e notificações oficiais, e, em geral, pela coordenação diária de todos os serviços de suporte ao funcionamento do tribunal.

3.2. A administração e gestão dos tribunais ao nível dos círculos

Ao nível dos Círculos Judiciais existe um Conselho Judicial de Círculo presidido pelo Juiz-Presidente do Conselho que supervisiona a administração dos tribunais da sua área de jurisdição. Tem como principal competência assegurar que cada tribunal realize, de forma eficiente, as suas funções administrativas. Este Conselho é igualmente responsável pela supervisão das regras de procedimento estabelecidas por cada tribunal, em especial no que diz respeito à sua compatibilização com outras regras nacionais; pela aprovação de determinadas políticas dos tribunais sobre certas matérias como, por exemplo, sobre a igualdade de oportunidades de emprego; pela selecção dos jurados; e pelo julgamento de queixas, por má conduta, contra os juizes.

Cada Conselho Judicial de Círculo nomeia um Secretário de Círculo que, trabalhando em estreita ligação com o Juiz-Presidente do Conselho, tem funções de coordenação das políticas administrativas dirigidas aos tribunais existentes no Círculo.

3.3. A Conferência Judicial dos E.U.A. e o Departamento Administrativo dos tribunais federais

A administração nacional dos tribunais federais é da competência da Conferência Judicial dos Estados Unidos, que aprova as políticas e as linhas orientadoras da administração dos tribunais federais. A Conferência é presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal dos Estados Unidos da América e é

composta pelos Juizes-Presidentes dos tribunais federais de recurso, por um Juiz-Presidente de um tribunal de primeira instância de cada Círculo e pelo Juiz-Presidente do Tribunal de Comércio Internacional. A Conferência Judicial pode constituir comissões com o objectivo de avaliar e recomendar políticas nacionais e legislação sobre determinadas matérias, como, por exemplo, regras procedimentais sobre administração dos tribunais, falência, políticas de recursos humanos, introdução de novas tecnologias e regras deontológicas.

A Conferência Judicial dos E.U.A. e as suas Comissões são auxiliadas pelo Departamento Administrativo dos Tribunais Federais. Este organismo é responsável pela realização de estudos e pela recomendação e implementação de novas políticas e programas. Entre outras funções, o Departamento Administrativo desenvolve programas, sistemas e métodos destinados a auxiliar e melhorar a administração judicial; realiza auditorias financeiras aos tribunais federais; recolhe e analisa os dados estatísticos sobre o funcionamento dos tribunais; e administra os programas de automação e informatização, sendo responsável pela formação e pela assistência técnica.

Algumas das competências administrativas do Departamento Administrativo dos Tribunais Federais foram delegadas a cada um dos tribunais, descentralizando a administração. Deste modo, cada tribunal pode planear, organizar e gerir a sua actividade de forma a suprir as suas necessidades, embora sempre vinculados pelas políticas e limites impostos pela Conferência Judicial dos E.U.A. e pelo Conselho Judicial de Círculo competente.

3.4. O Centro Judicial Federal

O Centro Judicial Federal, fundado em 1967, é a agência do sistema judicial federal dos E.U.A. que tem a seu cargo o estudo sobre todas as matérias relativas ao judiciário e à formação dos magistrados e funcionários.

Em concreto, este organismo realiza estudos sobre o funcionamento dos tribunais federais e faz recomendações à Conferência Judicial dos E.U.A. no sentido de melhorar a administração e a gestão daqueles. É, igualmente, responsável pelo desenvolvimento de métodos e técnicas aplicáveis ao judiciário e pela formação, quer de juízes, quer de funcionários do tribunal, em diversas áreas, tais como administração dos tribunais, gestão de processos, orçamentos, gestão de recursos humanos e adaptação a novas tecnologias.

A formação sobre matérias do âmbito da administração judicial e gestão pressupõe conteúdos diferentes de cada um daqueles conceitos. Segundo Russ Wheeler, sub-director do Centro Judicial Federal, *Judicial Administration e Court Management* são conceitos com abrangências muito diferentes. A administração judicial é uma tarefa abrangente na qual se podem enquadrar diversas matérias, nomeadamente a gestão dos tribunais, a definição de critérios de selecção de juizes e de supervisão do processo de recrutamento e de formação, a independência do judiciário, o acesso ao direito e a supervisão do desempenho dos magistrados.

No âmbito da gestão dos tribunais incluem-se matérias como a gestão dos processos, a formação permanente, as relações com os outros poderes, a relação com os média, e a monitorização e avaliação do desempenho do tribunal, esta última entendida como um dos princípios estruturantes da gestão dos tribunais federais.

Neste contexto, destaca-se a importância atribuída, segundo Russ Wheeler, sub-director do Centro Judicial Federal, à recolha e tratamento sistemático de dados quantitativos e qualitativos fíaveis sobre o desempenho dos tribunais, em geral, e dos juizes, em particular, como elemento chave da eficácia das políticas e das decisões tomadas pela Conferência Judicial, pelo

Departamento Administrativo dos tribunais e pelos responsáveis administrativos de cada tribunal, juizes-presidentes e administradores⁵⁸.

4. A administração e gestão dos tribunais estaduais

4.1. As linhas principais

Nos Estados Unidos da América, a administração e gestão dos tribunais difere de Estado para Estado, não sendo possível identificar um modelo tipo de administração. Contudo, há elementos comuns que são por todos considerados como indispensáveis de um modelo eficiente de administração, como a centralização da definição da política administrativa, em regra nos tribunais superiores; a existência de um administrador dos tribunais com funções de apoio administrativo ao Juiz-Presidente do tribunal superior, quando tenha essas funções, e a existência de administradores e de departamentos administrativos nos tribunais de primeira instância, como auxiliares do Juiz-Presidente no cumprimento das suas competências de natureza administrativa.

Na base de toda a estrutura de gestão encontra-se um sistema de recolha de informação cuja função consiste em fornecer dados estatísticos e outras informações relevantes no sentido de auxiliar os órgãos competentes no processo de tomada de decisões. Considera-se fundamental que seja um sistema de qualidade, dado que aquelas informações são consideradas de importância vital no estabelecimento das políticas que regem toda a administração dos tribunais estaduais.

Em qualquer sistema de administração dos tribunais, a função considerada como a mais importante é a que define as políticas que orientam a administração e gestão dos tribunais. A distribuição de competência no exercício daquela função tem suscitado alguma controvérsia. Muitos têm

⁵⁸ Intervenção na conferência “Organização e Gestão de Tribunais”, organizada pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, Gabinete de Auditoria e Modernização, Direcção Geral da Administração da Justiça e Fundação Luso-Americana. Lisboa, 26 de Outubro 2001.

entendido que a independência do judiciário é ameaçada quando o poder legislativo ainda reserva alguns poderes nessa matéria. Todavia, cabe apenas, ao poder legislativo determinar a jurisdição de cada tribunal. O legislador pode, ainda, condicionar as políticas administrativas pressionando os tribunais no sentido de uma maior eficiência ou impondo limites temporais ao processamento de casos.

Ao nível estadual, a definição das políticas de administração estão, em regra, centralizadas nos tribunais hierarquicamente superiores. A competência para a supervisão da execução das políticas definidas, bem como a supervisão da administração dos tribunais estaduais, em geral, é do Presidente do Supremo Tribunal dos Estados, que, através dos diferentes departamentos administrativos e dos diversos comités, deve colaborar com o administrador dos tribunais estaduais.

De acordo com as nossas fontes, é criticado o pouco tempo disponibilizado pelo Supremo Tribunal na discussão e definição de políticas de administração para os tribunais estaduais, limitando-se a aprovar ou não as recomendações que lhe são apresentadas.

Apesar de a administração dos tribunais, ao nível estadual, ser, em todos os estados, coordenada por um único órgão responsável, normalmente o Supremo Tribunal, Tobin (1997:31) defende que são *“os tribunais de primeira instância que conduzem as questões essenciais dos tribunais americanos. A capacidade dos tribunais de primeira instância para dispor dos casos de forma eficiente e justa é o último teste da administração dos tribunais”*.

Os administradores dos tribunais estaduais

Os administradores dos tribunais estaduais trabalham em ligação com o Supremo Tribunal, com o Conselheiro-Presidente do Supremo Tribunal ou com um conselho para o judiciário (nos Estados em que este constitui o principal órgão de administração dos tribunais).

O cargo de administrador dos tribunais estaduais tem sido atribuído a juizes, a advogados ou, mais recentemente, a gestores profissionais. O seu leque de competências é muito variável de Estado para Estado, dependendo, designadamente, do grau de competências delegadas e do orçamento atribuído ao tribunal. A importância da função do administrador dos tribunais depende, ainda, da forma como a sua profissão se enquadra na estrutura administrativa de cada Estado.

Constituem, em regra, funções dos administradores: a coadjuvação do Presidente do Tribunal e a gestão quotidiana quanto à gestão do pessoal, à gestão financeira, à automatização e informatização dos tribunais, à gestão e disseminação da informação, à manutenção dos registos administrativos e às relações com outras agências governamentais.

As funções destes administradores variam, assim, de tribunal para tribunal. Se alguns detêm uma autoridade administrativa significativa, decidindo, por exemplo, sobre matérias relativas à gestão do orçamento, do pessoal, dos registos, da tecnologia, da análise estatística; outros têm competências muito limitadas, desempenhando apenas funções concretas de execução.

Acresce que, segundo as nossas fontes, não tem sido fácil aos administradores dos tribunais de primeira instância criarem um lugar próprio dentro do sistema judicial, dado que alguns tribunais não aceitam a ideia de um administrador profissional, limitando-se a promover secretários mais experientes.

Os administradores concentram-se, sobretudo, nas áreas urbanas e suburbanas. Pela simplicidade do sistema e pelo baixo volume de casos, diversas áreas rurais não têm administradores. O que acontece, frequentemente, é existirem administradores regionais que supervisionam as operações nessas áreas rurais.

O Juiz-Presidente

Ao nível dos tribunais de primeira instância, o papel central no que diz respeito à administração pertence ao Presidente do tribunal. Nalguns casos, a sua esfera de acção pode incluir mais que uma comarca. O Presidente é, em regra, eleito pelos seus pares. Existem, contudo, outros sistemas de escolha dos presidentes, como os sistemas de rotação ou de selecção pela antiguidade, ou o sistema de nomeação pelo Supremo Tribunal ou pelo seu Presidente.

Os juizes presidentes continuam a desempenhar funções judiciais como juizes de primeira instância, embora com redução de serviço. É frequente, por isso, que os juizes presidentes deleguem algumas funções nos administradores do tribunal.

4.2 Um estudo de caso: a administração dos tribunais no Estado do Tennessee

Como escrevemos no ponto anterior, a administração e gestão dos tribunais apresenta diferenças significativas a nível estadual. Considerámos, por isso, que para compreendermos, de forma mais detalhada, esta questão justifica-se o estudo de um sistema de administração e gestão da justiça de um Estado. A escolha do Estado do Tennessee justifica-se porque, do nosso conhecimento, foi o Estado que realizou recentemente um estudo sobre a avaliação do sistema judicial tendo, para o efeito, criado uma Comissão cujo relatório foi publicado em 1997.

4.2.1. A organização judiciária do Estado do Tennessee: breve referência

O Sistema Judicial do Estado do Tennessee⁵⁹ é constituído pelo Supremo Tribunal, pelos tribunais de recurso, pelos tribunais de primeira instância e pelos tribunais de jurisdição limitada. Os Tribunais de jurisdição limitada são os Tribunais Municipais (*Municipal Courts*), os Tribunais de Menores (*Juvenile Courts*) e os Tribunais de Sessões (*General Sessions Courts*).

A jurisdição dos *General Sessions Courts* varia de *county* para *county*. Cada *county* tem, pelo menos, um *General Session Court*, na falta de outros tribunais de jurisdição limitada com competência para julgar casos civis até determinado montante, casos relativos a menores na falta de *Juvenile Courts*, e casos de natureza criminal. No que diz respeito a estes últimos, os *General Session Courts* têm competência apenas para realizar as audiências preliminares nos casos de crimes puníveis com pena de prisão igual ou superior a um ano. Podem realizar os julgamentos de crimes puníveis com pena de prisão inferior a um ano, desde que os arguidos prescindam do direito de serem julgados por um *Circuit* ou *Criminal Court*.

Os *Juvenile Courts*, nos *countys* em que tenham sido criados, têm competência para decidir casos de delinquência juvenil e de abandono ou negligência de menores.

A competência dos *Municipal Courts* varia conforme o município e inclui, em regra, o julgamento de casos de violação das posturas municipais, podendo aplicar multas até \$50 e penas de prisão até 30 dias.

Os tribunais de primeira instância são o *Probate Court*, os *Chancery Courts*, os *Criminal Courts* e os *Circuit Courts*.

⁵⁹ Para um conhecimento mais detalhado da organização judiciária do Estado do Tennessee, ver Administrative Office of the Courts (s/d). *Understanding your Court System: A Guide to the Judicial Branch*. Tennessee: Administrative Office of the Courts.

O *Probate Court* foi criado apenas na comarca de Shelby e tem competência para homologar testamentos, administrar bens e atribuir a tutela de menores.

Os *Chancery Courts* são tribunais de equidade, com competência para aplicar as normas adaptando-as ao caso concreto, de modo a obter o resultado mais justo.

Os *Criminal Courts* foram criados em zonas cujo volume de processos crime o justifique. Têm competência para julgar os processos crime que não sejam da competência dos tribunais de jurisdição limitada e para decidir dos recursos interpostos das suas decisões em matéria criminal.

Os *Circuit Courts* são tribunais de competência genérica. Quando não existe um tribunal de primeira instância especializado, é ao *Circuit Court* que cabe julgar todo o tipo de questões, quer civis, quer criminais. Têm ainda competência para decidir os recursos interpostos das decisões dos tribunais especializados.

No Tennessee existem dois tribunais de recurso: o *Court of Appeals* e o *Court of Criminal Appeals*.

O *Court of Criminal Appeal* decide dos recursos interpostos das decisões dos tribunais de primeira instância em processo crime. A lei estadual do Tennessee impõe a revisão oficiosa, por parte deste tribunal, de todas as sentenças que apliquem a pena capital. Caso o tribunal confirme a sentença proferida em primeira instância, há ainda lugar à revisão oficiosa pelo *Supreme Court*.

O *Court of Appeals* decide dos recursos interpostos de decisões dos tribunais de primeira instância em matérias não criminais, assim como dos recursos interpostos das decisões de certas Comissões Estaduais.

O *Tennessee Supreme Court* é o tribunal de última instância ao nível estadual. Os juizes do *Tennessee Supreme Court* interpretam a Constituição dos E.U.A., do Tennessee e as leis estaduais, podem aceitar decidir qualquer recurso interposto das decisões dos tribunais de recurso e avocar processos pendentes nos tribunais de recurso que necessitem de uma decisão urgente.

4.2.2. A administração dos tribunais no Estado do Tennessee

O Departamento de Administração dos Tribunais

O Departamento de Administração dos Tribunais é o órgão, simultaneamente, responsável pelos serviços administrativos do *Tennessee's Supreme Court* e, em geral, pela administração judicial do Estado. Tem competência, designadamente, para a preparação do orçamento anual do sistema judicial do Estado; a supervisão das bibliotecas jurídicas, do sistema informático e do equipamento; o apoio técnico; a definição de programas de formação para juizes e outros funcionários; a administração das contas bancárias para o pagamento dos salários a todos os funcionários do sistema judicial; a orientação dos novos juizes; a administração do sistema estatal de estenógrafos dos tribunais criminais; a assistência às Comissões judiciais; a recolha de dados estatísticos dos tribunais; e o pagamento aos advogados nomeados pelo tribunal.

O Departamento Administrativo dos tribunais integra uma divisão responsável pelos programas de formação. Esta divisão prepara dois seminários por ano: um, em Maio, repetido em Junho, noutra local, e um, em Setembro, dirigido aos novos secretários judiciais, reportando-se aos aspectos da profissão relacionados com a gestão.

Existem, ainda, cerca de trinta comissões e comités judiciais que providenciam assistência aos tribunais em certas áreas específicas. Muitas

dessas comissões e comités são assessorados, a tempo inteiro, por funcionários do Departamento Administrativo dos Tribunais.

Os secretários dos tribunais de recurso e de primeira instância

O cargo de secretário do tribunal está previsto na Constituição do Tennessee, contudo, os requisitos de nomeação e o âmbito dos poderes inerentes a essa função são definidos pela Assembleia Legislativa do Estado.

Cada tribunal tem um secretário, eleito ou nomeado por um determinado número de anos (seis no caso dos secretários nomeados e quatro no caso dos secretários eleitos)⁶⁰. O secretário do tribunal é um funcionário do Ministério da Justiça e a sua função é, no essencial, auxiliar os juizes do tribunal, podendo ter competência para exercer certos actos judiciais. É, ainda, o responsável pelos registos do tribunal, pelos registos e despachos dos processos pendentes e pelos processos arquivados.

A Comissão Sobre o Futuro do Sistema Judicial do Tennessee

O Supremo Tribunal do Tennessee criou, em 1993, a Comissão Sobre o Futuro do Sistema Judicial do Tennessee. Esta Comissão tinha como objectivo avaliar todo o sistema judicial do Tennessee, rever a organização e o funcionamento dos tribunais estaduais e formular propostas no sentido de tornar a administração da justiça mais eficaz, eficiente e justa. Em 1997, a Comissão elaborou um relatório⁶¹, no qual apresentou um conjunto de propostas que resultaram de estudos realizados com recurso a diferentes metodologias, com especial destaque para a realização de inquéritos a um vasto leque de operadores judiciais e utilizadores da justiça: juizes, procuradores, secretários, advogados, polícias, vítimas, arguidos, jurados, peritos, etc. As propostas versaram, entre outros, sobre os seguintes temas:

⁶⁰ Cfr. Administrative Office of the Courts, 2001: 4.

⁶¹ Cfr. Administrative Office of the Courts, 1997.

organização judiciária, administração e gestão dos tribunais, formação dos funcionários judiciais, infra-estruturas físicas e infra-estruturas tecnológicas.

Partindo do pressuposto que a justiça é um recurso com limitações económicas, administrativas e históricas, que foram inúmeras as mudanças ocorridas na sociedade e que é difícil a alteração das rotinas e a adaptação pessoal a novas situações, a Comissão, atendendo ao resultado do estudo realizado, fez um conjunto de propostas de alteração do sistema judicial, algumas fortemente condicionadas por uma necessária mudança de mentalidade.

O estudo veio mostrar que existe uma forte diminuição da confiança do público no sistema judicial, que o considera, por vezes, injusto e desigualitário, favorecendo tendencialmente aqueles que têm mais recursos financeiros. No âmbito da justiça criminal, os acordos extrajudiciais são apontados como instrumentos de punição aquém das expectativas. Considera-se, ainda, que o incumprimento das regras deontológicas, por parte dos advogados, é sancionado sem transparência e não existe punição disciplinar para os advogados incompetentes.

A autonomia e a independência do poder judicial é vista de forma ambivalente. Por um lado, o sistema judicial é considerado demasiado independente, o que leva à irresponsabilização dos seus membros, por outro lado, é também considerado, nalguns aspectos, como demasiado dependente do poder executivo, actuando como uma sua agência administrativa.

No âmbito da eficiência, a Comissão defende um maior controle financeiro e administrativo a nível central. A administração dos tribunais tem que deixar de estar centralizada no juiz-presidente. O sistema judicial necessita de uma administração forte, responsável e claramente definida. Nesse sentido, defende-se uma maior responsabilidade administrativa, por parte do Departamento Administrativo dos Tribunais, e mais flexibilidade para realizar

ajustamentos necessários. Ao *Supreme Court* ficaria reservada a competência para definir as políticas estruturais, estabelecer prioridades e supervisionar a acção do Departamento.

A Comissão considera que o *Supreme Court* não deverá deter um poder tão extenso em matéria administrativa, sobretudo, porque os juizes não têm os conhecimentos e a experiência necessária ao desempenho de funções administrativas. Mesmo ao nível de circunscrições geográficas de menor dimensão, deveria existir um departamento administrativo responsável pela gestão dos tribunais. Nesse âmbito, a Comissão propõe a criação de departamentos administrativos a nível distrital, responsáveis pela execução das políticas judiciais, pela supervisão da gestão e calendarização dos processos, da administração dos serviços administrativos (secretários, estenógrafos, assistentes sociais, entre outros), pela administração de vários sistemas complementares à realização da justiça (júri, apoio às vítimas, calendarização de audição de testemunhas, etc.), pela gestão financeira, pela aplicação de novas tecnologias, pela gestão das infra-estruturas e pelas relações com a imprensa e com o público em geral.

Neste quadro, o Departamento Administrativo dos tribunais, para além da coordenação, ao nível estatal, das funções dos diferentes departamentos administrativos distritais, seria responsável pela preparação e gestão do orçamento e pela selecção, formação e avaliação dos funcionários judiciais.

A Comissão defende a centralização da gestão, ao nível de cada distrito, da gestão dos recursos materiais e humanos. Este sistema daria uma visão alargada das necessidades de cada tribunal, permitindo, por exemplo, uma distribuição racional dos recursos, o que poderia resolver o problema das pendências.

A criação de uma nova profissão jurídica, os chamados *magistrates*, pode também contribuir, de forma eficaz, para a resolução do problema das

pendências. Estes *magistrates* actuariam como “oficiais de triagem”, direccionando muitos problemas que chegam aos tribunais para outras formas alternativas de resolução de conflitos, de modo a permitir que os tribunais apenas se debruçassem apenas sobre os casos que realmente necessitem dessa forma particular de aplicação da justiça.

A Comissão defende, ainda, que a criação de assessoria técnica ao nível de cada tribunal poderia libertar os juizes de muitas tarefas, concentrando-os na função jurisdicional. Uma das propostas da Comissão refere-se à obrigatoriedade da formação permanente, que deve centrar-se, de igual modo, em matérias jurídicas e outras, como a resolução alternativa de litígios, o desenvolvimento das relações pessoais e com o público, o desenvolvimento tecnológico, etc..

A Comissão considera que a introdução no sistema judicial do uso de novas tecnologias será de grande utilidade, desde que sejam devidamente enquadradas e desde que se introduzam mudanças prévias na estrutura judicial, de modo a que possam incorporar, de forma rápida, as mudanças trazidas pelas novas tecnologias. Estas possibilitam ao sistema judicial maior acessibilidade, produtividade e eficiência. Todavia, uma atitude de resistência, por parte dos utilizadores, pode causar problemas de desorganização e até de rejeição, transformando algo potencialmente muito benéfico em um problema. É, assim, fundamental preparar previamente o sistema para reagir bem à mudança, destacando-se, nesta fase, a formação permanente dos funcionários. Propõe-se, ainda, a introdução de novas tecnologias através da execução de projectos piloto.

O uso, sistemático, de novas tecnologias, em especial, da informática, pode melhorar muito a eficácia da administração e gestão da justiça e libertar os recursos humanos para outras tarefas, como, por exemplo, para melhorar o atendimento ao público. Uma das primeiras medidas propostas é a criação de um Sistema Electrónico de Informação Judicial. Embora alguns tribunais já

disponham de um sistema próprio de registo electrónico, estes não são compatíveis entre si. O Sistema Electrónico de Informação Judicial deveria ser integrado e compatível com outros sistemas de informação de outras agências e serviços estatais, em especial, dos chamados serviços parajudiciais.

Propõe-se também o arquivo electrónico de todos os documentos, facilitando o acesso interno e a consulta pelo público. Em cada tribunal deveriam existir terminais de computador, acessíveis ao público e com interfaces de utilização simples.

O pagamento de coimas, multas e custas deveria ser possível através de meios electrónicos, sem ser necessária uma deslocação ao tribunal, devendo, até, em certos casos, como violações de regras de trânsito de somenos importância, ser possibilitado o pagamento electrónico no local da infracção.

O desenvolvimento da tecnologia poderá ainda suprir a necessidade de estenógrafos, nomeadamente através da introdução de software de reconhecimento de voz.

A introdução do sistema de videoconferência poderá reduzir dramaticamente a necessidade de deslocações inconvenientes, morosas e dispendiosas, quer de testemunhas, quer de juizes ou advogados.

A prazo, com o desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial, a Comissão avança ainda com a possibilidade futura da existência de computadores que permitam realizar julgamentos de pequenas causas.

A vertente da avaliação do sistema é considerada fundamental pela Comissão. Considera-se que a introdução de métodos que permitam uma avaliação sistemática é necessária para identificar, em tempo, os pontos de bloqueio e permitir a sua resolução. Sem eles não é possível estabelecer políticas e estratégias devidamente orientadas. As novas tecnologias

desempenham, também, um papel importante na recolha de informação e no seu tratamento estatístico.

A avaliação dos juizes e do pessoal administrativo é também fundamental. Um sistema consolidado de avaliação aumenta a responsabilização individual e a confiança dos cidadãos na própria justiça. A monitorização e avaliação do sistema de justiça deve alargar-se, ainda, aos novos sistemas de resolução alternativa de conflitos, bem como à eficácia das polícias e dos meios de prevenção da conflitualidade.

No que respeita ao financiamento dos tribunais, a Comissão refere o facto de muitos recursos financeiros dos tribunais dependerem dos governos locais, distribuídos de acordo com vários critérios, o que torna difícil a existência de homogeneidade dos serviços e das práticas de cada tribunal. Defende, por isso, um orçamento da justiça a nível estatal que englobasse todos os recursos financeiros postos à disposição dos tribunais do Estado, possibilitando uma distribuição mais racional e equitativa de meios técnicos e de recursos humanos, conferindo maior racionalização e coerência à administração dos tribunais.

No que se refere ao acesso à justiça, defende a eliminação de todas as barreiras de acesso: físicas, culturais, linguística, económicas ou outras. Para tal, a administração dos tribunais deve remover as barreiras existentes, tornando os tribunais acessíveis a quem apresenta uma qualquer deficiência motora, facultando serviços de tradução ou de acompanhamento, implementando um sistema eficaz de assistência jurídica.

A morosidade processual é um dos problemas do sistema judicial identificado pelo estudo e que deve ser fortemente combatido, pois pode impedir a própria realização da justiça. O tempo despendido, desde o início até à resolução final de um caso, tem-se tornado um instrumento de pressão por parte de quem tem poder económico para suportar a demora judicial, levando,

por exemplo, a parte mais fraca a desistir da sua pretensão, mediante uma compensação inferior à peticionada. As medidas de gestão, de avaliação do sistema e de introdução de novas tecnologias, de meios alternativos de prevenção e de resolução de conflitos (como os gabinetes de mediação, “tribunais de droga”, entre outros) são medidas essenciais de combate à morosidade processual. Contudo, estas e outras medidas devem sempre ser introduzidas integralmente e devidamente coordenadas.

A Comissão considera que as soluções do passado, centradas na criação de mais tribunais, no aumento de salários, na construção de edifícios modernos e na contratação de mais pessoal auxiliar esgotaram a sua eficácia de resposta aos novos problemas que têm sido colocados ao sistema judicial. Hoje *“a direcção, as soluções apontadas para o sistema judicial não podem ser entendidas isoladamente. Elas reflectem as mudanças que vêm ocorrendo em muitas instituições, impulsionadas pelo mercado, modeladas pela economia e pelos avanços tecnológicos”* (Administrative Office of the Courts, 1997:55). Neste novo contexto económico social, a Comissão dá maior ênfase aos esforços preventivos, à tecnologia como forma privilegiada de recolha e processamento de dados, à avaliação da eficácia, à responsabilização pelos resultados e à flexibilização de procedimentos. Assim, a administração dos tribunais, por pessoas diferentes dos juizes, para além de ser realizada por quem tem conhecimentos e experiência especializados, liberta aqueles para o desempenho das tarefas próprias da sua função.

Em várias outros Estados realizaram-se também estudos de avaliação com conclusões semelhantes, em especial, as que dizem respeito aos “tribunais multi-direccionados” e ao “futuro tecnológico”.

A implementação do modelo de “tribunais multi-direccionados” implica a existência de outras alternativas ao processo tradicional de resolução de conflitos. Obriga, por exemplo, à estreita cooperação com os serviços sociais e a um maior investimento em formas de mediação e de resolução alternativa de

conflitos. Neste contexto, defende-se ser necessário alargar os horizontes clássicos da actividade judicial e alterar a cultura judiciária no sentido de uma maior aproximação do judicial à sociedade.

5. A formação dos administradores dos tribunais nos Estados Unidos da América: uma perspectiva geral

O Centro Nacional para os Tribunais Estatais (*National Center for State Courts*), através do *Institute for Court Management* (ICM), é uma das escolas que mais se tem destacado em matéria de formação dos administradores dos tribunais. Embora os cursos do ICM não sejam obrigatórios para o acesso à profissão de administrador de tribunal, eles são frequentados por um número crescente de secretários, administradores e juízes-presidentes, com funções no âmbito da administração. O grau de especialização dos cursos e a metodologia de ensino única cria condições importantes para desenvolver, a nível nacional, um esforço de harmonização da administração dos tribunais, adaptável às especificidades de cada tribunal.

O Centro Nacional para os Tribunais Estatais foi criado em 1971. É uma organização sem fins lucrativos, cujo objecto é a promoção da eficiência da administração da justiça nos E.U.A. Este objectivo é alcançado através da realização de estudos, de programas de formação, aconselhamento e informação. O NCSC preocupa-se ainda em promover a discussão, a nível nacional, de assuntos relativos à administração e gestão da justiça; a relação entre associações jurídicas e avaliar as propostas de reformas da justiça na área da administração.

Em 1998, o NCSC realizou um inquérito nacional com o objectivo de identificar as áreas de reforma consideradas prioritárias pelos agentes judiciais. Foram entrevistados juizes, administradores de tribunal e outros funcionários judiciais, que identificaram três objectivos fundamentais: a promoção da confiança do público nos tribunais; o uso mais eficiente da tecnologia; e a

aproximação da administração dos tribunais a um nível de excelência. Com base no resultado deste inquérito, o NCSC promoveu uma série de iniciativas dirigidas a cada um daqueles objectivos. Por exemplo, com o objectivo de promover o uso mais eficiente da tecnologia, o NCSC tem disponibilizado serviços de consulta, desenvolvido parâmetros de automação e projectos de demonstração de tecnologia. Para fomentar a confiança do público nos tribunais, o NCSC tem desenvolvido estudos sobre a morosidade processual, o custo da justiça, sobre a tramitação processual, muitas vezes incoerente, e sobre a distância dos tribunais face à sociedade em geral.

O NCSC dispõe de estruturas e programas permanentes, dos quais se destacam a divisão dos tribunais, a divisão de tecnologia, o Instituto para a Administração dos Tribunais, o programa internacional, o programa de pesquisa e o programa de standards de performance dos tribunais.

Court Service Division (CSD)

Esta divisão está vocacionada para proporcionar, a nível nacional, assistência técnica e serviços de consultoria, a todos os tribunais, em matéria de avaliação e reformas de âmbito administrativo.

São anunciadas as seguintes áreas de intervenção:

a) Instalações/Segurança

O CSD avalia os problemas existentes num dado tribunal e propõe medidas relativamente a questões de segurança, condições de trabalho e uso de tecnologia, de modo a definir um plano de execução de novos meios ou de melhoramento dos existentes, que permita tornar mais eficaz e eficiente as instalações, os meios técnicos existentes e os próprios procedimentos internos.

b) Gestão de recursos humanos

O CDS desenvolve e executa programas que permitem melhorar a gestão dos recursos humanos, designadamente no que respeita à avaliação do desempenho pessoal e à criação e rotação dos postos de trabalho.

c) Gestão do fluxo de processos

Uma boa gestão do fluxo de processos propicia um maior controlo das agendas dos tribunais, em especial das marcações de julgamentos. O CSD desenvolve estudos de avaliação das causas da morosidade processual, analisa as causas dos adiamentos, realizando recomendações para um eficaz sistema de marcações de audiências, de redução dos atrasos e para melhorar o sistema de gestão dos procedimentos.

d) Gestão dos registos

Nos tribunais, a informação é registada em suporte magnético (cassetes, cd's, video-cassetes), microfilme ou em papel. A gestão destes registos, essenciais à administração da justiça, de forma eficiente e com um mínimo de custos, requer um planeamento estratégico das estruturas, dos sistemas, das tecnologias, dos métodos de trabalho e da formação do pessoal.

e) Financiamento

O CSD pode desenvolver estudos e programas cujo objectivo é ajudar os tribunais a maximizar as suas receitas financeiras.

Court Technology Division (CTD)

Este organismo realiza estudos e desenvolve projectos relativamente a sistemas informáticos e redes locais; à avaliação do software e hardware existentes; e a projectos de automação dos tribunais.

O Centro, através de um programa criado em 1999, mantém estreitas relações com organizações judiciárias, firmas privadas e com várias agências locais, estaduais e federais; providencia serviços de consultoria informática aos tribunais; organiza a *National Court Technology Conference* (NCTC); e mantém um Centro de Educação e Tecnologia.

Instituto para a Administração dos Tribunais

O Instituto para a Administração dos Tribunais é o organismo do Centro Nacional para os Tribunais Estatais que se ocupa da formação. O Instituto foi criado em 1970 e, cerca de 14 anos mais tarde, foi integrado no Centro.⁶²

Durante a década de '90 do século XX, o interesse pela formação, na área da administração dos tribunais, registou um forte crescimento, o que levou ao desenvolvimento de programas e cursos para responder à procura. Os programas de formação do Instituto dirigem-se a todos os tipos de tribunais e a todas as instâncias. Além do seu principal programa de formação - *Court Executive Development Program* - o Instituto é, também, responsável, a nível nacional, pela realização de programas de formação sobre mediação civil, standards de performance dos tribunais, orçamento, recursos financeiros e uso da tecnologia nos tribunais.

O Instituto tem, ainda, um programa de parceria com os tribunais dirigido à formação dos funcionários, designadamente sobre os conhecimentos básicos de liderança e administração dos tribunais, gestão de recursos humanos, gestão de orçamento e finanças, planeamento estratégico, standards de performance do tribunal relevantes e criou também um centro *online* de aprendizagem à distância. O programa de parcerias foi criado para responder às necessidades concretas de cada tribunal e está aberto a tribunais,

⁶² Para mais desenvolvimentos Cfr. Nacional Center for State Courts, 2000 e Institute for Court Management. <http://www.ncsc.dni.us/icm>.

departamentos administrativos, grupos internacionais e a outras associações com interesses específicos na área da gestão e administração dos tribunais.

Para termos uma ideia do conteúdo desses cursos, indicamos de seguida os cursos anunciados para o ano de 2001: Acesso à justiça; Gestão avançada de processos; Standards avançados de performance dos tribunais; Métodos de pesquisa; Gestão de processos em tribunais rurais; Cobrança de multas e de custas; Colaboração entre o Tribunal e a Comunidade; Tradução nos Tribunais; Gestão da biblioteca dos Tribunais; Standards de performance dos Tribunais; Gestão da segurança do Tribunal; Como elaborar e produzir apresentações; Infraestruturas judiciais; Desenvolvimento de programas de apoio aos utentes; Liderança executiva eficaz; Arquivo electrónico/Cópia digital de documentos; Formação de educadores; A gestão de processos: questões fundamentais; Como melhorar a gestão de processos no sistema judicial e nos tribunais de família e menores; Melhorar o acesso à justiça aos litigantes que se auto-representam; O uso da Internet nos tribunais; Gestão do tempo e stress no sistema judicial; Gestão dos Júris; Gestão de recursos financeiros dos Tribunais; Gestão de recursos humanos; Os novos líderes nos tribunais; A estrutura e a disposição do espaço num Tribunal; Gestão de projectos judiciais; Tecnologias e problemas inerentes ao acesso público; Redução da agressividade no local de trabalho; Métodos de pesquisa e de avaliação; Como construir uma equipa; Tecnologia para os profissionais de sistemas de informação; Tecnologia para os juizes; Tecnologia nos tribunais; Treinar o treinador; Programa de liderança para tribunais de primeira instância; e As mulheres na liderança.

O *Court Management Program* é um programa de formação disponibilizado pelo ICM apenas através do programa de parcerias e está aberto a todos os participantes, independentemente da sua formação académica. É um programa de formação relativamente curto, composto por duas fases. A primeira fase consiste na participação em seis cursos, incluídos

no programa de formação nacional do ICM, sobre gestão de processos, gestão da tecnologia, standards de performance do tribunal, gestão fiscal, gestão de recursos humanos e métodos de pesquisa. A segunda fase é composta por um seminário com a duração de uma semana, incidindo, especialmente, sobre o papel social dos tribunais, teorias de gestão e a sua aplicação ao meio judicial e conceitos e técnicas de trabalho em equipa.

O *Court Executive Development Program* é o único programa de formação do género nos E.U.A. O objectivo do programa é o de facultar uma formação desenvolvida e completa sobre a gestão e administração dos tribunais. São admitidos como formandos pessoas que tenham formação universitária e, pelo menos, cinco anos de experiência em gestão e administração de tribunais.

O programa de formação tem a duração de cinco anos e é composto por quatro fases. A primeira tem como objectivo o desenvolvimento de técnicas e a aquisição de conhecimentos relacionados com a gestão das funções correntes de um tribunal. Os formandos têm que frequentar cursos sobre standards de performance do tribunal e sobre métodos de pesquisa previstos no programa nacional.

A segunda fase tem como objectivo o desenvolvimento de técnicas e a aquisição de conhecimentos relacionados com a liderança e gestão de tribunais e, em geral, do sistema judicial. Este curso tem a duração de três semanas, no qual se privilegia o debate e a reflexão - reflexão crítica - sobre um conjunto de temas, designadamente sobre o relacionamento interpessoal, o papel e os objectivos dos tribunais, o contexto social externo e interno de um tribunal, e sobre as modernas teorias de gestão aplicadas aos tribunais.

A terceira fase tem como objectivo a realização de um trabalho de investigação relacionado com a avaliação e execução de uma certa função ou actividade essencial num tribunal.

A quarta fase consiste, essencialmente, num seminário final de discussão dos trabalhos individuais. Os formandos que terminem o *Court Executive Development Program* são reconhecidos como membros (*Fellows*) do ICM.

O Programa Internacional

Partindo da premissa de que os problemas que mais afectam a justiça, como a morosidade, a diminuição da confiança pública, o acesso inadequado à justiça, são problemas comuns a muitos outros países, o Centro criou, em 1991, o Programa Internacional. Desde essa altura, o NCSC vem intervindo em diversos países, desenvolvendo programas de formação na área da gestão de processos e administração dos tribunais.

O Centro tem vindo a trabalhar em países muito diferentes como Egipto, Mongólia, Irlanda, Moçambique, Hungria, etc.

O projecto de estudos

O Centro criou um projecto de estudos – *Research Program* - que desenvolve trabalhos de investigação nas seguintes dez áreas temáticas: estatísticas, organização dos tribunais; cultura judiciária e performance pessoal; standards de performance do tribunal; confiança do público nos tribunais e colaboração comunidade/tribunal; júris; acesso à justiça, violência doméstica, direito da família e dos menores; o processo decisório (sentença); e justiça civil.

Standards de performance dos tribunais de primeira instância⁶³

Um dos projectos de investigação, especialmente desenvolvido, é o projecto sobre o desempenho dos tribunais - standards de performance - dos tribunais. O NCSC, em 1990, publicou um estudo exaustivo sobre os standards

⁶³ Para mais desenvolvimentos Cfr. Casey, 1998.

de performance dos tribunais de primeira instância, centrado, essencialmente, nos resultados e não nas estruturas. A definição e a identificação dos standards têm como objectivo final, não só o funcionamento óptimo dos tribunais, mas também ajudar os tribunais a medir a sua eficiência e orientar a sua metodologia de trabalho. O principal objectivo é, assim, avaliar o desempenho dos tribunais e estimular a auto-análise. O estudo preocupou-se em advertir que os standards de performance dos tribunais definem o modo como o tribunal, enquanto organização, deve actuar e não como os juízes devem julgar.

O estudo identificou vinte e dois tipos diferentes de funções/operações nos tribunais, susceptíveis de agrupamento nas seguintes cinco áreas:

- acesso à justiça;
- duração dos processos e dos actos;
- equidade, justiça e imparcialidade;
- independência e responsabilidade;
- confiança nos tribunais.

No que diz respeito ao acesso à justiça, os tribunais de primeira instância devem assegurar que os serviços prestados pelo tribunal sejam acessíveis a todos os que deles necessitem. Nesse sentido, o tribunal deve realizar todos os procedimentos de uma forma transparente, deve manter instalações acessíveis, cómodas e seguras; deve garantir a participação efectiva de todos aqueles que são chamados a tribunal, sem dificuldades ou inconvenientes acrescidos; deve assegurar que todos os magistrados e funcionários sejam educados, respeitadores e corteses com todos os utentes; e deve manter a justiça a um custo razoável⁶⁴. O seu principal objectivo é permitir que os funcionários e os magistrados olhem os tribunais da perspectiva do utente, que reflectam sobre as dificuldades que aqueles encontram quando se

⁶⁴ Expresso em dinheiro, tempo ou número e dificuldade dos procedimentos necessários a uma competente decisão.

deslocam ao tribunal, quando querem encontrar algum serviço específico, quando querem obter informação sobre o tribunal ou sobre o sistema judiciário, ou quando participam num qualquer procedimento.

A duração de qualquer acto tem consequências importantes na duração dos processos. A duração, para lá da razoável, pode dificultar a realização da justiça, atrasar o julgamento de outros processos, aumentar os custos, diminuir a certeza das provas, para além de não favorecer a imagem da justiça. Por isso, considera-se que a realização de qualquer procedimento, administrativo ou judicial, deve ser oportuna, não devendo demorar mais tempo que o necessário para a sua correcta execução. Os tribunais devem estabelecer e cumprir prazos, devem fazer relatórios de actividade e devem, prontamente, introduzir na sua rotina quotidiana as alterações, de ordem material e processual, necessárias.

As leis não podem, por si só, tornar o sistema mais justo e integro. Só a efectiva aplicação de qualquer regra jurídica permite ao sistema incorporar a justiça inerente à norma.

A independência e a responsabilização dos tribunais são considerados princípios fundamentais do sistema judiciário. A defesa desses princípios permite preservar e reforçar o prestígio dos tribunais. Estes, contudo, devem manter uma interacção eficaz com o poder legislativo e executivo. Os tribunais devem ser, igualmente, responsáveis, quer pelas suas decisões e procedimentos, quer pela sua execução e eficácia.

Assim, cada tribunal deve manter a sua integridade institucional, respeitando, contudo, um quadro de bom relacionamento com os outros poderes do Estado; deve utilizar os fundos governamentais responsabilizando-se pela sua gestão; deve observar os princípios da justiça e igualdade na contratação de funcionários; deve publicitar as suas acções e programas; e

deve antecipar novos problemas ou acontecimentos, ajustando os seus serviços às condições específicas de cada situação.

Uma das fontes da legitimidade do poder judiciário é a confiança pública. É, por isso, fundamental que o tribunal desenvolva uma política de transparência, promovendo o acesso, tornando os procedimentos céleres, fundamentando as suas decisões, de forma clara coerente e justa.

Definidos os standards de performance dos tribunais, o projecto criou uma metodologia que medisse o desempenho efectivo de cada tribunal considerando os objectivos traçados. Uma vez definidos, os critérios de medição foram testados em três tribunais e, posteriormente, reavaliados de acordo com os resultados. Esta experiência piloto foi fundamental para determinar se os critérios, definidos em abstracto, tinham aplicação prática, se as informações necessárias existiam ou se poderiam ser recolhidas e se a sua aplicação poderia ter consequências positivas no trabalho desenvolvido pelos tribunais. Passada esta fase, foram definidos setenta e cinco critérios de avaliação da performance dos tribunais. A fase seguinte consistiu em aplicar estes setenta e cinco critérios na avaliação de doze tribunais de características diferenciadas. Todavia, a sua aplicação obrigou à diminuição dos critérios para sessenta e oito.

A recolha de informação fez-se com recurso a vários métodos, como, por exemplo, a observação, entrevistas estruturadas, análise de processos e de registos administrativos, inquéritos a grupos de referência.

O estudo considera que os standards de performance e os critérios de avaliação são ferramentas ao dispor dos juizes e dos administradores dos tribunais que ajudam a explicar as funções dos tribunais, a melhorar a comunicação entre tribunais e a estabelecer um ponto de referência comum a todo o sistema judicial. Podem ajudar, ainda, a estruturar as funções de um

tribunal, a desenvolver um plano estratégico de procedimentos e a racionalizar certas operações e procedimentos de modo a que se tornem mais eficientes.

Nos tribunais onde foram aplicados, impulsionaram a mudança de atitudes dos operadores judiciários. A forma como se entendia o trabalho desenvolvido pelos tribunais alterou-se. A estrutura e os procedimentos deixaram de ser a preocupação central do trabalho desenvolvido para passar a ser o desempenho, em si mesmo, os resultados obtidos e a eficácia das tarefas. Deste modo, o cidadão passou a ser a figura central do sistema. A justiça deve ser uma justiça próxima e direccionada para os cidadãos.

É ainda referida como uma importante consequência da aplicação dos standards de performance a uniformização dos procedimentos dos tribunais aumentando a confiança do público e o estímulo à auto-avaliação de cada tribunal e dos diferentes agentes judiciais.

Os Standards de Performance dos Tribunais
Acesso à Justiça
<ol style="list-style-type: none">1. <i>Procedimentos públicos</i>: realizar todos os procedimentos de uma forma pública e transparente2. <i>Segurança</i>: manter instalações acessíveis, cómodas e seguras3. <i>Participação efectiva</i>: garantir a participação efectiva de todos aqueles que são chamados a tribunal, sem dificuldades ou inconvenientes acrescidos4. <i>Cortesia e respeito</i>: assegurar que todos os magistrados e funcionários sejam educados, respeitadores e corteses com todos os utentes5. <i>Custo</i>: manter a justiça a um custo razoável

Duração dos Serviços Prestados

1. *Processamento*: estabelecer e cumprir prazos normais de realização das tarefas que têm a seu cargo, não esquecendo os processos futuros
2. *Respeitar os prazos*: fazer relatórios de actividade e recolher outras informações de acordo com os prazos estabelecidos de forma a assegurar o seu uso efectivo
3. *Aplicação rápida da lei*: introduzir prontamente, na sua rotina quotidiana, as alterações materiais e processuais realizadas por lei

Equidade, Justiça e Integridade

1. *Processo justo*: aderir prontamente a todas as novas leis processuais e respeitar as políticas de administração estabelecidas
2. *Jurados*: manter listas de jurados representativas da população
3. *Decisões do Tribunal*: decidir casos idênticos de forma idêntica, desde que não haja relevantes mudanças legislativas
4. *Clareza*: realizar decisões claras, que abordem as questões fulcrais de um dado caso de forma precisa
5. *Responsabilidade pela aplicação*: responsabilizarem-se pela aplicação das suas decisões
6. *Produção e preservação de registos*: fiscalizar a preservação e a fiabilidade dos registos do tribunal

Independência e Responsabilidade

1. *Independência e cortesia*: manter a sua integridade institucional, respeitando, contudo, o princípio da cortesia nas suas relações com os outros poderes do estado
2. *Responsabilidade pelo financiamento público*: utilizar os fundos governamentais de forma

<p>responsável, responsabilizando-se pela sua gestão</p> <ol style="list-style-type: none">3. <i>Contratações</i>: contratar funcionários de forma justa e equitativa4. <i>Publicidade</i>: tornar públicos as suas acções e programas5. <i>Responder à mudança</i>: antecipar novos problemas ou acontecimentos, ajustando os seus serviços de acordo com as condições específicas de cada situação
Confiança Pública nos Tribunais
<ol style="list-style-type: none">1. <i>Acesso</i>: assegurar o acesso ao tribunal, quer do ponto de vista físico, quer pessoal.2. <i>Operações céleres, justas e de confiança</i>: diligenciar no sentido de tornar as operações e os procedimentos céleres, fundamentando as suas decisões de forma clara coerente e justa, de forma a fomentar a confiança do público3. <i>Independência e responsabilidade</i>: ser independente e ser responsável pelas suas decisões

Um exemplo da avaliação de um dos standards de performance dos tribunais⁶⁵

O National Center for State Courts (NCSC) e o American Prosecutors Research Institute (APRI) conduziram um estudo, junto de nove grandes tribunais estaduais, destinado a avaliar a eficiência e a qualidade da decisão em processos crime. Esse estudo, que teve como amostra cerca de 400 casos escolhidos de forma aleatória, baseou-se na análise das respostas dadas por advogados, procuradores públicos e gestores dos tribunais, a um questionário, que versava sobre os procedimentos de gestão dos casos, e, por fim, na análise de entrevistas realizadas.

O objectivo deste estudo era o de demonstrar a utilidade de uma abordagem comparativa e integrada da situação, através de uma análise conjunta de factores objectivos – a estrutura, organização e recursos -, e de

⁶⁵ Cfr. Ostrom, Brian J. e Hanson, Roger A., 1999.

factores subjectivos – atitudes desenvolvidas pelos principais actores dos sistemas judiciais. A maioria dos estudos anteriores que versavam sobre a celeridade e a eficácia processual e sobre a explicação dos factores que influíam na duração dos processos, fundava-se, unicamente, numa análise das diferenças dos casos, da organização e dos recursos existentes e das diferentes dinâmicas político-sociais internas dos tribunais.

O estudo promovido pelo NCSC e pelo APRI começou por identificar o contexto específico do processo crime, avaliando, nomeadamente, o tempo de resolução de cada processo em relação ao número e tipo de casos, em relação às estruturas materiais existentes e aos recursos, tendo chegado à conclusão que o tempo de resolução dos processos é influenciado pela interacção de várias condições, tais como a seriedade da acusação, os antecedentes criminais do réu e o tipo de representação legal. A fim de comparar o impacto das características dos casos e dos réus no processo de resolução, foi utilizado um modelo de análise estatística multivariado.

A partir dos dados obtidos, constatou-se, em primeiro lugar, que as características dos casos e dos réus, quando combinadas entre si, ajudam a explicar algumas (mas não todas) das razões que explicam o facto de alguns tribunais resolverem os casos de forma mais célere do que outros. A gravidade do crime, o método de resolução (julgamento ou confissão), a prestação de fiança pelos réus e a falta do réus à audiência são factores determinantes, em todos os tribunais, da duração dos processos.

Em segundo lugar, verificou-se que o método de gestão e resolução dos processos, nos diferentes tribunais, é outra das condições que interfere no tempo de resolução dos casos e que a variação do tempo de resolução se encontra em proporção com a natureza, importância e complexidade dos mesmos.

Em terceiro lugar, identificou-se a necessidade de criar padrões que aferissem a celeridade e a qualidade, de modo a fornecer aos tribunais algumas directivas sobre a forma como deviam desempenhar as suas tarefas. Tentando dar resposta a esta necessidade a American Bar Association (ABA) e a Conference of State Courts Administrators (COSCA) definiram *Time Standards*⁶⁶, dando principal destaque à redução dos atrasos (celeridade), em detrimento da qualidade. No entanto, nenhum dos padrões referidos explica de que modo a qualidade é ou não afectada pela celeridade de resolução dos processos.

Sem um apoio sólido, a avaliação da qualidade judiciária necessita, antes de mais, da determinação do próprio conceito de qualidade nos processos judiciais. Relativamente à fixação do sentido e alcance da qualidade judiciária, os *Trial Court Performance Standards* (TCPS) estabeleceram um conjunto de objectivos e medidas, destinados a realçar a responsabilidade pública e a perceber, de um modo geral, o desempenho dos tribunais. Assim, e no que se refere especificamente à qualidade, os TCPS e outros peritos realçaram um conjunto de “factores relacionados com o trabalho” que são, normalmente, associados à qualidade e à eficiência. Um dos factores, relacionado com o trabalho, que pode ter influência na duração dos processos e, em última análise, na eficiência dos tribunais e na qualidade, é a atitude dos intervenientes. Com efeito, as atitudes dos juizes, dos procuradores públicos e dos advogados de defesa, bem como, os resultados das suas decisões individuais e conjuntas, são muito importantes para eficiência de todo o sistema jurisdicional.

O estudo avalia e compara a influência das atitudes dos intervenientes processuais no tempo de resolução dos casos, a adequação de recursos (humanos e materiais), as características de gestão, as práticas do foro e a qualidade do trabalho, constatando-se, por exemplo, que as condições

⁶⁶ Padrões da ABA e da COSCA.

subjectivas de trabalho dos advogados, nos tribunais mais céleres, são mais adequadas para alcançar maiores níveis de eficiência e de qualidade.

No final deste estudo, Ostrom e Hanson, contrariamente ao entendimento geral, concluíram que a celeridade e a qualidade são conciliáveis, através da constatação dos seguintes resultados: os tribunais objecto de estudo revelam mais afinidades do que diferenças e as características organizacionais e contextuais são do conhecimento dos cidadãos comuns; os processos mais complexos, na maioria dos tribunais, demoram mais tempo a ser resolvidos; os tribunais mais céleres operam de acordo com prazos mais apertados do que os mais lentos sem, contudo, menosprezarem a importância do caso ou o método utilizado na sua resolução, ou seja, o modo de funcionamento destes tribunais não assenta na ideia de “justiça em série”, mas antes na ideia do tratamento proporcional em relação à importância dos casos; nos tribunais mais expeditos, os procuradores públicos e os advogados são mais experientes e eficientes.

Assim, este estudo definiu um conjunto de medidas a adoptar pela administração judiciária:

- a) Realizar uma autoavaliação das práticas processuais utilizadas e comunicar os resultados dessa auto-avaliação aos procuradores públicos, advogados de defesa e às partes interessadas;
- b) Comparar as informações relativas a experiências e procedimentos prestados por outros tribunais;
- c) Encorajar, a nível estatal e nacional, a discussão entre juizes, procuradores públicos, advogados de defesa e oficiais de justiça, sobre a eficiência do tratamento processual;
- d) Adoptar uma política de educação dotada de mecanismos e estratégias que fomentem a celeridade e a qualidade processuais.

A promoção dos mecanismos de qualidade processual, como consequência lógica e natural do aumento da eficiência, auxiliará os tribunais a ultrapassar as resistências à mudança.

6. Algumas questões no âmbito da administração dos tribunais e da justiça

6.1. Técnicas de avaliação dos juizes

Nos Estados Unidos da América, a avaliação dos juizes tem como objectivos essenciais o melhoramento da sua actuação, assim como, em alguns Estados, fornecer informações às autoridades ou eleitores competentes para a sua renomeação.

São várias as técnicas de avaliação do desempenho dos juizes. Esta avaliação é efectuada, normalmente, recorrendo a vários métodos: através de inquéritos sobre o desempenho de um juiz,⁶⁷ realizados entre os advogados que exercem na área de competência territorial do tribunal referenciado; através de um tratamento estatístico comparativo do desempenho do juiz, envolvendo não apenas a comparação do número de casos resolvidos como também da complexidade daqueles; através de uma avaliação realizada por colegas, que envolve observação directa, visionamento de filmes de julgamentos e revisão das sentenças e pareceres dados; e, igualmente, através do visionamento de filmes de julgamentos, como método independente⁶⁸.

Qualquer sistema avaliativo da performance processual de um juiz deverá ter em atenção o facto de as capacidades de um juiz estarem sujeitas a um processo de aprendizagem através de treino e experiência contínua.

⁶⁷ Estes inquéritos são anónimos e confrontados com outros realizados entre testemunhas, litigantes e peritos.

⁶⁸ A gravação poderá ser realizada com o conhecimento do juiz ou sem o conhecimento do juiz, atendendo aos objectivos que se querem atingir, auto-melhoramento ou obtenção de dados sobre a actuação normal do juiz, respectivamente.

6.2. Arquivo informático⁶⁹

O processo enquanto dossier, isto é, como conjunto de papéis que contém os articulados, os requerimentos efectuados, as provas juntas, entre outros, é a “ferramenta” essencial do juiz para julgar um qualquer caso.

Embora seja reconhecida a especial importância do processo na decisão final, as novas tecnologias de informação não têm prestado a devida atenção a este elemento. As fotocopiadoras substituíram os copistas e os processadores de texto substituíram as máquinas de escrever, que anteriormente haviam substituído as penas. A custódia, a localização de documentos, a apensação e o arquivo dos processos é ainda realizado manualmente pelos secretários do tribunal. Muitos benefícios podem ser retirados da aplicação de sistemas informáticos de gestão dos processos.

Neste âmbito, o Estado do Utah desenvolveu um sistema informatizado que automaticamente:

- recebe documentos assinados via e-mail;
- assegura-se da compatibilidade da informação constante no documento com os parâmetros da base de dados do tribunal;
- actualiza a base de dados com as informação enviadas;
- junta o documento ao processo em suporte digital;
- envia de volta um e-mail acusando a recepção do documento e a sua integração na base de dados.

O processo em suporte digital contém os documentos juntos, links para sites de pesquisa jurídica e possibilita a leitura online, pesquisa por palavra ou frase, a cópia de extractos do texto, a impressão e anotações sem alterar o original, podendo estar acessível através da internet ou através de uma rede local.

⁶⁹ Para mais desenvolvimentos ver Asay, 1994.

São múltiplas as vantagens potenciais do arquivo informático de processos judiciais, pois os computadores permitem uma entrega de documentos mais rápida, mais barata e mais segura que, por exemplo, a realizada pelos serviços postais. Os computadores são mais rápidos e mais económicos na procura e referência de citações ou de outros documentos necessários, poupando o tempo e o esforço que envolve uma procura realizada manualmente em grandes volumes. Estes também copiam e disponibilizam informação de um modo mais rápido e eficiente, facilitando o envio de processos de um tribunal para outro, ou a consulta no escritório pelo advogado; o arquivo de processos em formato digital requer um espaço físico consideravelmente menor que o arquivo de papéis; os ficheiros informáticos podem conter campos específicos que interagem com outros documentos, designadamente documentos estatísticos ou de marcação de horários ou audiências, facilitando o serviço e obviando os erros, bem como diminuindo o tempo necessário para a realização dessas tarefas.

6.3. Uma justiça mais perto dos cidadãos

Partindo do pressuposto que, numa sociedade aberta e democrática, os tribunais têm que saber manter a confiança dos cidadãos e que um importante factor para manter essa confiança é tornar os tribunais mais acessíveis, a American Judicature Society desenvolveu um estudo, cujo principal objectivo é mostrar que, de forma simples, sem grandes mudanças estruturais e sem grandes investimentos, é possível melhorar o acesso aos tribunais para os seus diferentes utilizadores: litigantes, testemunhas, júri, advogados e outros utentes. O estudo, denominado *User-friendly Justice*⁷⁰, teve por base alguns relatórios elaborados por grupos de trabalho de cidadãos e de comissões para o melhoramento do sistema judiciário, bem como sugestões de juizes, advogados, funcionários judiciários e utentes dos tribunais. Estes relatórios

⁷⁰ Cfr. Goldschmidt, 1996.

chamam repetidamente a atenção para a necessidade de tornar os tribunais mais fáceis de compreender e de utilizar. Por exemplo, nas recomendações constantes do relatório da Comissão para o Futuro dos Tribunais de Massachusetts, *designado “Um serviço modelo de justiça”*, consta que *“todos os funcionários, todos os procedimentos e todos as estruturas do sistema judicial do Estado de Massachusetts devem colocar o público e a justiça sempre em primeiro lugar”*(Goldschmidt, 1999). Considerando recomendações similares de outras Comissões, o relatório propõe que os tribunais do futuro sejam equipados, designadamente, com quiosques informativos, sinais em várias línguas, guias electrónicos, bares, creches para servir os funcionários e outros utilizadores dos tribunais e salas de espera, separadas para vítimas e arguidos em processos crime.

Este estudo inclui ainda um vasto conjunto de propostas organizadas por tipo de utilizadores: público em geral, litigantes, vítimas, testemunhas, júri e crianças.

Apresentaremos, de seguida, algumas dessas propostas.

Propostas dirigidas ao público em geral

Sinais de indicação

Todos os tribunais devem possuir um conjunto de indicações que permitam a todos aqueles que aí se dirigem, encontrar, de forma segura, rápida e eficaz o serviço que necessitem. Esta medida tem um duplo efeito: por um lado, melhora o acesso dos cidadãos e, por outro lado, evita a ocupação dos funcionários com pedidos de informação. Para tal, é recomendado o uso de sinais, concebidos profissionalmente, com ícones gráficos de reconhecimento universal, com expressões em várias línguas e uma localização adequada de modo a proporcionar o máximo de visibilidade.

Postos de informação

Em todos os tribunais deverá existir um Posto de Informação, devidamente sinalizado, gerido por funcionários ou por voluntários com conhecimento geral sobre o funcionamento do sistema judicial. Este posto deve estar localizado junto da entrada principal do tribunal e poderá distribuir mapas do tribunal, brochuras com os serviços do tribunal, formulários mais utilizados e outros materiais considerados úteis.

Identificação dos funcionários

A identificação dos funcionários auxilia os cidadãos a encontrar quem tenha disponibilidade para o informar permitindo a existência de um ambiente mais acolhedor. Por exemplo, no tribunal de Cook County, Illinois, todos os funcionários usam na lapela uma etiqueta com o seu nome e com a indicação “*Ask me for help*”.

Declaração de serviço público

Em determinados tribunais existem declarações, devidamente afixadas, que versam sobre os objectivos, sobre a função dos tribunais e da justiça. A sua existência pode ajudar a promover a confiança nos tribunais. Neste sentido, todos os funcionários do tribunal devem também ser fortemente encorajados a recusar receber qualquer tipo de “recompensa” do público. A única recompensa pela prestação do seu serviço de uma forma diligente e profissional, como por exemplo, a prestação de informações, deverá ser somente o reconhecimento do público.

Relatório anual

Os relatórios de actividade anuais produzidos pelos tribunais, poderiam ser convertidos num instrumento de auxílio aos media e ao público em geral, se contivessem alguma informação sobre a estrutura e a organização do tribunal,

sobre os seus vários programas, serviços e divisões. Poderiam, também, ser preparados e distribuídos Guias do Cidadão contendo uma descrição genérica da orgânica do tribunal, dos seus objectivos, assim como, um sumário do relatório anual. Quer o relatório anual, quer o Guia do Cidadão deveriam ser disponibilizados, gratuitamente, nos Postos de Informação e nas salas de espera dos tribunais.

Plantas do tribunal

Em certas zonas, a planta do tribunal encontra-se disponível nas próprias páginas amarelas. Além de fornecer aos utentes informação sobre os serviços existentes e sobre a disposição interna de cada tribunal, facilitando a sua utilização, estas informações têm, ainda, o duplo objectivo de ajudar a aumentar a consciencialização dos tribunais e dos seus serviços. A planta do tribunal deve também estar disponível em locais de fácil acesso e nos postos de informação.

Agendas

O Circuit Court de Prince George's County, Maryland, instalou um sistema electrónico de informação ao público, idêntico ao existente nos aeroportos, com informações sobre a agenda de cada juiz, as salas onde se realizam os julgamentos e os respectivos horários. Em alternativa a um sistema dispendioso, como este, dever-se-ia elaborar um folheto onde fossem registados os processos agendados para determinado dia, o número de processos e a salas de audiência. As cópias deste folheto poderiam ser colocadas no Posto de Informações e à porta de cada sala de audiência.

Serviço de fotocópias

Muitos dos utentes dos tribunais apenas pretendem requerer fotocópias de documentos e certidões. No entanto, o seu preço pode desencorajar os utentes e, em regra, os funcionários dos tribunais não estão muito receptivos a

interromper as suas tarefas. Alguns tribunais resolveram este problema, concessionando o serviço de fotocópias a privados. O serviço de cópias pode não se limitar a fazer cópias. Pode, por exemplo, receber os pedidos dos utentes, localizar os documentos requeridos, entregar cópias em mão ou através de telecópia.

Esta solução permite obter ganhos, quer do lado do público, quer do lado do tribunal. Do lado do público, melhora a qualidade e a rapidez e torna o serviço mais barato. Do lado do tribunal também existem vantagens, nomeadamente porque este sistema permite ocupar os recursos humanos nouro tipo de tarefas, bem como permite ao tribunal deixar de se ocupar com a contabilidade de pequenas quantias, transaccionadas com a prestação deste serviço.

Caixas de pagamento automático

Outra das medidas adoptadas diz respeito à instalação, no interior dos tribunais, de caixas tipo ATM (caixas multibanco), para que, através de cartão de débito ou de crédito, se façam os pagamentos relativos a taxas de justiça e multas.

Balcões especializados

O atendimento na secretaria dos tribunais deve ser organizado de forma a providenciar um atendimento especializado para os serviços mais requisitados, especialmente para aqueles que demorem, em média, menos tempo a concluir (ex: pagamento de multas e contraordenações). Racionalizando-se o atendimento, reduz-se o tempo de espera e permite-se um acesso mais fácil aos utentes portadores de deficiências motoras. Nas horas de maior volume de trabalho, devem ser disponibilizados mais funcionários e um maior número de balcões de atendimento, para equilibrar o volume individual de trabalho e tornar o serviço mais rápido e eficiente.

Segurança

O estado da segurança nos tribunais poderá ser avaliado por departamentos de polícia estaduais ou por departamentos particulares especializados. Estes farão as recomendações necessárias, para o aperfeiçoamento das metodologias utilizadas e dos dispositivos de segurança existentes.

Emergências médicas

Deve ser fornecido, a todos os funcionários do tribunal, um conjunto de procedimentos básicos a adoptar em situações de emergência médica. Devem, também, ser afixados nos tribunais informações com os contactos dos hospitais da zona.

Certos tribunais, como por exemplo os de província, podem, nomeadamente, contratar um médico para casos de emergência médica.

Condições acústicas dos tribunais

A audição dos procedimentos públicos é, por vezes, difícil devido às condições físicas existentes em alguns tribunais e à atitude de alguns juízes e advogados, que lidam com tais procedimentos, como se de uma conversa privada se tratasse. Uma atitude mais profissional, consentânea com o formalismo e publicidade inerentes a este tipo de procedimentos públicos, ajudará a fortalecer a imagem de transparência do sistema judicial e a reforçar a confiança dos cidadãos nos tribunais. Para ultrapassar estas dificuldades, poderão ser instalados sistemas de isolamento acústico nas salas, ou aparelhos de amplificação.

Um problema particular diz respeito aos indivíduos portadores de deficiências auditivas. Para estes, deve ser disponibilizado um filme da sessão, acompanhado de um guia de discussão.

Deficientes/impedimentos individuais

Todos os tribunais devem tomar as medidas adequadas, que contribuam para tornar os seus serviços acessíveis por parte de todos os utentes que sejam portadores de qualquer tipo de deficiência (auditiva, visual, motora, etc.). Assim, por exemplo, devem ser colocadas rampas de acesso para os deficientes motores.

Aumentar as horas de expediente

A maioria dos utentes tem dificuldade em dirigir-se ao tribunal durante as horas normais de expediente. Devido a esse facto, alguns tribunais alargaram o seu horário de funcionamento, incluindo sábados, pelo menos no que diz respeito à prestação de certos serviços com maior movimento.

Terminais informatizados de atendimento (Kiosks)

Os terminais informatizados de atendimento são um método alternativo ao fornecimento de serviços sem a utilização de recursos humanos.⁷¹ No que diz respeito aos tribunais, são vários os serviços que podem ser prestados 24 horas por dia, sete dias por semana, através de um terminal informatizado de atendimento. Estes terminais podem ser programados para várias tarefas, desde disponibilizar informações detalhadas sobre vários temas, em linguagem acessível a todos, até possibilitar pagamentos de multas, coimas, ou facultar o acesso aos formulários mais requisitados.

Os terminais informatizados de atendimento, existentes nos E.U.A., estão normalmente equipados com um monitor sensível ao toque, disponibilizando informação através de sequências de vídeo, música, voz, texto, etc. Alguns incluem terminais ATM (Multibanco), possibilitando aos utentes efectuar pagamentos e outras operações bancárias. Um terminal informatizado de atendimento, que inclua todas estas funções, deve ser

⁷¹ Cfr. National Center for State Courts, 1995b.

revestido a aço, devido à necessidade de proteger os pagamentos realizados, deve estar equipado com um processador bastante rápido, um disco magnético com uma grande capacidade de armazenamento e, naturalmente, com ligação à rede.

Estes terminais disponibilizam informações detalhadas sobre todos os tipos de temas que, normalmente, constituem fonte de preocupação para a maioria dos utentes dos tribunais, possibilitando o esclarecimento de dúvidas e rapidez de atendimento. Para além de incluírem, por exemplo, explicações detalhadas sobre a organização judiciária e os vários tipos de processos; instruções para efectuar o pagamento de coimas e multas; para apresentar uma petição no tribunal; vários formulários para certo tipo de procedimentos; marcações de julgamentos; e horários dos tribunais e de departamentos públicos.

Os terminais informatizados reduzem os custos com os funcionários e o tempo gasto por estes a prestar informações aos utentes, podendo aumentar o tempo disponível para outras tarefas; diminuem o número de tarefas repetitivas, tornando o serviço mais atractivo e aumentando, dessa forma, a produtividade. Esses terminais possibilitam, ainda, um atendimento de qualidade, a qualquer hora, em vários locais, servindo, de forma eficiente e rápida, uma grande parte dos utentes, aumentando a sua satisfação.

Contudo, algumas limitações impedem que este sistema seja, não só mais eficiente, como apresente mesmo algumas desvantagens. Assim, não permite um uso confortável, tem falta de privacidade e não tem espaço suficiente para realizar operações mais longas e complicadas.

Sistema telefónico automatizado

O Tribunal Municipal de Aurora, Colorado, instalou um sistema telefónico automatizado, que possibilita o atendimento por um telefonista, ou, em alternativa, o acesso automático a determinadas informações específicas,

requeridas pelos utentes. Assim, verificou-se a diminuição do número de chamadas atendidas, o que é mais vantajoso para os telefonistas e para os utentes. Este sistema deverá funcionar, ainda, fora das horas de expediente, de forma a poder fornecer aos utentes informações, de carácter geral, sobre o funcionamento e horário do tribunal.

Decoração

Alguns tribunais recorrem à aquisição de algumas peças de arte elaboradas por artistas locais ou jovens, para a decoração das entradas, salas de espera, corredores e outras áreas de acesso público, como forma de dispor de uma atmosfera e um ambiente agradável. Decorações feitas com plantas ou alusivas a certos feriados poderão, igualmente, ser recomendadas.

Salas de refeição e de lazer

A instalação de salas de refeição e de lazer nos tribunais, onde poderão ser colocadas máquinas de venda automática de comida ou servidos almoços ou jantares, apresenta vantagens para os utentes e para os próprios funcionários. Em conjunto ou em alternativa a esta medida, poderão ser disponibilizadas brochuras que contenham informação sobre restaurantes ou cafés próximos do tribunal, com a descrição do tipo de serviço e dos preços que praticam.

Lavabos

Os lavabos dos tribunais devem ser limpos e abastecidos, regularmente, podendo ser afixada uma tabela onde conste o momento em que foi realizada a última limpeza. Os tribunais devem, ainda, possuir locais apropriados para tratar das crianças dos utentes e dos próprios funcionários.

Caixas de sugestões

Deverão ser colocadas, nos postos de informação ou em locais de maior movimento, caixas de sugestões, com papel e caneta, acompanhadas de um sinal apelando à participação dos utentes. A afixação de sugestões pertinentes e das respectivas respostas do Tribunal pode funcionar como um estímulo à participação. Em conjunto com esta medida, alguns tribunais, como, por exemplo, o Tribunal Municipal de Overland Park, Kansas, realizam inquéritos entre os utentes e os funcionários, com o objectivo de obter sugestões válidas e úteis, avaliadas posteriormente, e que auxiliaram a determinar as carências existentes. Embora muitas sugestões não possam ser satisfeitas de imediato, algumas delas podem contribuir para a resolução de pequenos problemas quotidianos, o que, por sua vez, conduzirá a melhorias na qualidade do serviço prestado.

Provedor

A função do provedor, a desempenhar por um voluntário ou por um funcionário do tribunal, consiste em auxiliar os utentes a obter informações sobre o estado do seu processo e em receber reclamações. Nos casos de reclamação contra magistrados, o provedor informará o utente do procedimento existente, mas poderá tratar da questão informalmente. Deverão estar afixadas, em local visível, informações com o nome e contacto do provedor.

Comissões de utentes

Em New Jersey, existem comissões locais compostas pelos utentes dos tribunais e por outros membros da comunidade, que apresentam, ao juiz principal, sugestões e propostas para a melhoria do serviço prestado pelos tribunais. Estas comissões surgem como defensoras do sistema judicial, na medida em que organizam programas de voluntariado, suportam pedidos de financiamento e obtêm alguns fundos para os tribunais.

Promoção junto do público

Os juizes poderão, periodicamente, organizar encontros com a comunidade, com o objectivo de introduzir os cidadãos nos assuntos próprios dos tribunais. Por exemplo, no programa educacional desenvolvido pela Associação de Juizes da Califórnia, designado “*Meet Your Judges*”, os juizes respondem, num forum público, às questões escritas colocadas pelos cidadãos. Podem, ainda, ser realizadas visitas aos tribunais, dirigidas por voluntários ou por funcionários judiciais, para que estudantes e outros cidadãos se familiarizem com o modo de funcionamento dos serviços que compõem os tribunais.

Relações com a comunicação social

As relações a estabelecer com a comunicação social devem basear-se na cordialidade e no respeito, a fim de se evitar a publicidade negativa dos tribunais, especialmente nos processos mais mediáticos. Por exemplo, o “*When Judges Speak Up: Ethics, the Public, and the Media*”, elaborado pela American Judicature Society, promove a colaboração com a comunicação social e encoraja os juizes a informar o público sobre o conteúdo das suas funções, com respeito pelas normas de conduta a que se encontram sujeitos.

Presenças

Na maior parte dos tribunais a “chamada” dos presentes para os processos do dia realiza-se apenas às 9 e às 13h. A existência de um sistema de marcações coordenado, com a realização de mais “chamadas”, por exemplo, durante os intervalos dos julgamentos, possibilita reduzir o tempo de espera dos advogados, dos litigantes e das testemunhas.

Audiências breves

Uma forma de rentabilizar o tempo disponível para o tratamento de processos mais difíceis é, por exemplo, aquilo que um juiz da Pensilvânia costuma fazer, ao reservar a primeira hora do expediente de um determinado

dia da semana, para julgar os casos que não foram contestados ou que entende serem de fácil resolução.

Propostas dirigidas aos litigantes

Salas de reunião

Para permitir uma conferência adequada entre o defensor e os seus clientes e facilitar a preparação de alguns aspectos da audiência de julgamento, devem existir salas de reunião próprias e áreas de trabalho separadas, com secretárias e telefones, para que os advogados possam conversar, em privado, com os seus constituintes.

Preenchimento electrónico de documentos

O New Castle County Superior Court in Delaware está a experimentar um software específico, que permite a apresentação de petições por computador. Este sistema tem como objectivo reduzir o número de papel junto ao processo e o número de viagens ao tribunal.

Inquirição por telefone ou teleconferência

Os litigantes e os advogados podem ser inquiridos pelo tribunal por telefone, naquelas matérias que não necessitem de ser gravadas, evitando-se diversas deslocações ao tribunal. Esta possibilidade, bem como o recurso ao expediente da teleconferência, é dada pelo Tribunal de Apelação do *Six Apellate District* e *San Jose*, Califórnia.

Utilização de linguagem simples

Existe um movimento denominado *Plain English* que defende a utilização de uma linguagem simples e clara em todos os actos do tribunal, sem sacrificar-se, contudo, a precisão e substância inerentes a tais actos. Na

verdade, a utilização de termos mais simples nos actos do tribunal, facilitará a compreensão, por parte dos utentes, do trabalho realizado nos tribunais.

Computadores para os utentes

Alguns tribunais, como os tribunais estatais do Arizona, da Califórnia, do Colorado e da Florida dispõem de computadores, com funções de utilização simplificada, para que os utentes possam obter informações sobre o funcionamento do tribunal e realizar transacções.

Formulários simplificados

Poderão ser disponibilizados formulários, junto dos postos de correios, livrarias ou secções de polícia, aprovados pelo tribunal, redigidos numa linguagem acessível e que permitam o seu preenchimento sem o auxílio dos funcionários do tribunal.

Serviços sociais

Os juízes devem ter conhecimento dos serviços sociais existentes e, sempre que entenderem conveniente, devem informar os litigantes da sua existência, disponibilizando a informação necessária para que estes os possam utilizar. Deverão estar disponíveis nos postos de informação ou em outros locais, dentro ou fora dos tribunais, brochuras contendo este tipo de informação.

Igualdade de tratamento

Para a promoção da confiança dos cidadãos no sistema judicial, é fundamental que os tribunais sejam independentes e transparentes. Em certos casos, certos polícias e outros utentes regulares do tribunal parecem merecer uma atenção especial por parte dos funcionários judiciais, devido à sua familiaridade com estes. O tratamento desigual das partes em confronto não

favorece a imagem de isenção e independência imprescindível a um Tribunal, pelo que, também, deve ser fomentada, entre os funcionários judiciais, uma ética de serviço igualitária fundada no princípio da igualdade de tratamento.

Propostas dirigidas às vítimas, testemunhas e crianças

Salas de espera

Salas de espera separadas para vítimas e testemunhas podem ajudar a reduzir confrontos perigosos e de difícil resolução. Esses conflitos podem surgir devido aos diferentes interesses defendidos por ambas as partes e à tensão psicológica gerada por essa conflitualidade. Assim, também poderá ser admissível que, através de escolta policial, as vítimas e as testemunhas entrem e saiam por portas privadas do tribunal.

Infantários

Alguns tribunais criaram infantários apetrechados com material apropriado e com funcionários especializados, para cuidar das crianças que são levadas pelos pais para os tribunais. A maior parte das pessoas que trabalham ou frequentam os tribunais, que têm filhos pequenos, não têm alternativa senão levá-los. Esta solução possibilita resolver os problemas dos adultos, de forma agradável para as crianças.

Programa de protecção às vítimas de violência doméstica

Alguns tribunais, através dos seus funcionários, dinamizam programas de protecção às vítimas de violência doméstica. Este programas têm como principais objectivos auxiliar as vítimas, nomeadamente a preencher requerimentos de protecção e a providenciar assistência social, para além de serem elaboradas brochuras com informações relacionadas com a violência doméstica.

Um tribunal mais perto dos cidadãos

Em Portage County, Omaha, foi elaborada uma lista de prioridades a ser cumpridas para aproximar o serviço prestado pelos tribunais ao cidadão comum:

User-Friendly Court Checklist

Is your court user-friendly? This checklist may be helpful.

- ✓ Easy access to building for everyone, including disabled.
- ✓ Adequate signs with directions for where to go.
- ✓ Friendly, helpful clerks trained to understand people and their problems.
- ✓ Comfortable waiting areas with magazines to read.
- ✓ Simple information pamphlets explaining court procedure readily available to public.
- ✓ All "legalese" removed from court forms.
- ✓ Refreshments and/or water available for the public.
- ✓ Private conference rooms for attorney/client use.
- ✓ Public access to written and computer-based case information.
- ✓ Public telephone available in court building.
- ✓ Easy access to court information via telephone.
- ✓ Alternative methods for payments of fines, such as credit card, payment by mail, and payment through ATMs.
- ✓ Court uses alternative sentencing, referral to rehabilitation programs.
- ✓ Court networks with other law-related offices to accomplish success in cooperative projects.
- ✓ Court readily uses radio, TV, and newspapers to inform public of changes in law.
- ✓ Interactive-video information system available for public use.
- ✓ Press guide available for media use.
- ✓ Ready court access to "L.E.A.D.S." (criminal justice) information.
- ✓ Translators available for hearing impaired and those who speak no English.

Compiled by Lorraine Kardos, Supervisor, Portage County Municipal Court, 214 South Water St., Kent, OH 44240, (216) 678-9100.

6.4. Sistemas de gestão de processos

Os sistemas de gestão de processos⁷² são programas de computador que tornam mais rápido e eficiente o trabalho dos tribunais. O software é utilizado para recolher, organizar, processar, guardar e distribuir informação essencial num processo, possibilitando o uso de técnicas sofisticadas de gestão.

Através de relatórios processados pelo computador é possível identificar os processos que estejam a exceder os parâmetros normais de tempo de duração, antecipando a resolução de possíveis problemas. A produtividade do pessoal aumenta, melhorando com ela o tempo de processamento do caso.

A informação introduzida no sistema pode ser organizada, agregada e analisada de forma a que se identifique todos os movimentos dos processos entrados, pendentes e arquivados. A informação sobre um determinado processo pode estar disponível em simultâneo a vários utilizadores. Programas especiais podem retirar informação do processo informático para gerar, automaticamente, documentos pré-formatados (notificações, citações, etc.).

Um bom programa de gestão de processos é, geralmente, desenvolvido durante um longo período de tempo e necessita para a sua instalação de hardware com capacidade para processar o volume normal de informação constante dos processos judiciais. Será necessário, por exemplo, um processador central com grande capacidade de processamento, uma rede local rápida, computadores pessoais com interface de ligação à rede, impressoras, sistemas de armazenamento de dados.

Os sistemas informatizados de gestão de processos são uma ferramenta essencial para a organização de grandes quantidades de informação e documentos, de forma rápida e eficiente. Por exemplo, eliminam a necessidade de realizar certas tarefas repetitivas (contrariamente aos sistemas

⁷² Cfr. National Center for State Courts, 1995a.

informatizados em que apenas uma introdução é necessária, num sistema manual a mesma informação tem de ser introduzida em suporte de papel várias vezes). A gestão informatizada de processos pode ser acedida através de uma multiplicidade de formas e não apenas por nome de parte ou número de processo. Uma outra vantagem da informatização da gestão de processos é a possibilidade de tornar pública a informação relevante, sem que tal implique a realização manual dessa tarefa pelo funcionário judicial, nem deslocações inconvenientes e morosas ao tribunal. Os programas podem ser adaptados para o acesso do público e através de um interface adequado podem receber documentos enviados electronicamente ou possibilitar a consulta através da internet.

Um sistema informatizado deve, ainda, incluir soluções que permitam a correcção automática de pequenos erros que os funcionários judiciais podem cometer, salvaguardando a fiabilidade da informação constante nos documentos.

A formação, inicial e permanente dos funcionários que necessitam trabalhar com o sistema é, igualmente, essencial para o bom funcionamento dos sistemas de administração de processos.

Apesar de todas as vantagens, a tecnologia informática ainda levanta alguns problemas. Por exemplo, os *crashes* do sistema podem paralisar os procedimentos num tribunal e os computadores podem produzir erros com consequências mais graves do que quando cometidos manualmente.

Para além da unificação dos sistemas informatizados de gestão dos processos judiciais ser difícil de conseguir. Os sistemas personalizados demoram tempo a desenvolver e não se pode assegurar totalmente a sua compatibilidade com outros sistemas. Acresce que, a enorme quantidade de processos existentes, ao tempo da implementação do sistema, dificulta, por si

mesmo, a criação de sistemas de gestão de processos ou o seu posterior melhoramento.

Embora existam especialistas em tecnologia informática, estes, normalmente, não compreendem os problemas específicos que se levantam na gestão de processos judiciais, pois não conhecem suficientemente o sistema judicial. E, simultaneamente, os administradores dos tribunais não têm, geralmente, os conhecimentos técnicos necessários para tomarem as decisões mais acertadas. Estas dificuldades aumentam se pensarmos na rapidez com que evoluem os meios tecnológicos ao dispor dos tribunais. A volatilidade da tecnologia de ponta como que desafia o sistema judiciário que tendo uma função de estabilização da sociedade, não está habituado a esta vertiginosa sucessão de meios. Para complicar, o desenvolvimento da tecnologia é, ainda, acompanhado pela volatilidade das empresas neste sector, o que pode criar problemas graves de falta de suporte técnico num dado momento crítico da construção ou execução do sistema.

6.5. Videoconferência

O sistema de videoconferência elimina ou diminui o efeito do tempo e da distância, aumentando a produtividade e eficiência e reduzindo os custos para os cidadãos. Este mecanismo tem provado ser um instrumento eficaz para julgamento de detidos, reduzindo os custos de transporte e segurança. Todavia, outras vantagens podem ser apontadas, nomeadamente pode eliminar o tempo de viagem com reuniões de funcionários ou com a formação, mantendo os juizes e os funcionários no local do tribunal; pode “levar” ao tribunal testemunhas de localidades distantes, facilitando também o depoimento de crianças e de vítimas.

Os componentes essenciais de um sistema de videoconferência são simples: câmaras de televisão, monitores, microfones, altifalantes e uma rede de comunicação.

Os presentes colocam-se à frente de um monitor de televisão e podem ver a parte que se encontra no outro lado. A câmara é colocada de forma a que o contacto visual pareça natural. O volume do som e os ângulos das câmaras podem ser ajustados de modo a que todos vejam e ouçam confortavelmente.

Apesar das vantagens não se regista, nos E.U.A., uma utilização disseminada. Um tribunal de Illinois utilizou, pela primeira vez, o sistema de videoconferência em 1972. Em 1974, um tribunal de Philadelphia instalou um sistema de circuito fechado de televisão para acusações preliminares. Passados mais de 20 anos dessas experiências iniciais, menos de 150 tribunais, em 17 Estados, investiram nos sistemas de videoconferência. É também surpreendente que esses tribunais, raramente, tenham procurado fazer um uso efectivo da videoconferência para além do julgamento.

Em Dade County, na Florida, começou a usar-se a tecnologia de videoconferência para julgamento de pequenos delitos, em 1983. O *County Court* acusa os réus que cometem pequenos delitos através de um sistema de circuito fechado de televisão que liga o juiz no tribunal e o acusado na Prisão de Dade County. O registo oficial é a cassete de vídeo da gravação do procedimento.

Rhode Island foi um dos primeiro Estados a implementar uma rede de videoconferência para julgamento de pessoas. A avaliação da sua eficiência, realizada em 1990, foi seguida por avaliações semelhantes e testes piloto com outros Estados. No entanto, ainda nenhum tribunal implementou a tecnologia de videoconferência numa escala alargada.

Não obstante as vantagens referidas, a videoconferência apresenta algumas limitações. Por exemplo, nos processos criminais, os arguidos podem reagir de forma negativa à videoconferência, questionando a sua legalidade ou os advogados podem exigir o confronto directo com a testemunha. Também alguns juizes consideram que a falta de contacto com a testemunha torna difícil

julgar as suas declarações. Ao contrário, para alguns, a utilização do vídeo torna o processo menos formal, o que pode atenuar o efeito de intimidação da sala do tribunal ou reduzir a tensão e permitir que as questões sejam mais facilmente resolvidas.

A possibilidade de falhas no equipamento é sempre um inconveniente, quando se usa tecnologia electrónica. Embora seja pouco frequente, um problema no equipamento ou na linha, num momento crítico, pode desperdiçar o trabalho de muitos funcionários. Há, ainda, o problema da compatibilidade do equipamento. A padronização não está completa para todos os tipos de conferências, pelo que, os potenciais utilizadores não podem assumir que qualquer equipamento de videoconferência funciona com todos os tipos de hardware.

A videoconferência apresenta três custos principais: equipamento, linhas de telefone e instalações para a videoconferência. Os encargos com o equipamento específico (como as câmaras) e a instalação e aluguer das linhas para a videoconferência podem ser significativos. Acresce que as videoconferências têm que ser isoladas do barulho e da circulação de pessoas que possam distrair os participantes, pelo que, antes do equipamento de videoconferência puder ser utilizado com sucesso, podem ser necessárias remodelações no edifício.

6.6. Adaptar as infra-estruturas à tecnologia

As novas técnicas de planeamento de estruturas oferecem outras possibilidades para desenvolver tribunais mais pequenos, mais “distribuídos”, possibilitando a sua maior ligação com as pequenas comunidades que servem.⁷³ São quatro as vantagens destes tribunais: melhor funcionalidade e eficiência, melhor acessibilidade, maior segurança, maior visibilidade e transparência do sistema judicial.

⁷³ Cfr. Rushing, 1999.

O planeamento dos tribunais: necessidades convergentes

Considera-se que existem, pelo menos, três factores na dinâmica da justiça, que nos indiciam a necessidade de rever e de repensar as próprias estruturas e as instalações dos tribunais: o crescente volume e complexidade do trabalho; a performance dos espaços actuais acentuado pelos desenvolvimentos recentes no campo da engenharia civil; e o crescente aumento do uso de novas tecnologias pelos tribunais.

O uso de novas tecnologias pode ser o mais activo agente de mudança. Actualmente, a tecnologia informática é utilizada na gestão dos processos, na automação dos departamentos, na emissão de documentos oficiais, na apresentação de provas e gravação de testemunhos, na pesquisa jurídica e na segurança dos tribunais.

As tecnologias afectam as instalações, pelo menos, de duas formas: por um lado, quando se adapta a tecnologia às instalações existentes, essa adaptação altera as operações e os padrões de comportamento dos funcionários, tornando certos espaços desnecessários e criando a necessidade de novos espaços; por outro lado, perante estas necessidades, há que, no planeamento de novas estruturas, integrar os novos espaços, alterando a forma tradicional de planear as instalações de um tribunal. Uma das dificuldades no planeamento das novas estruturas resulta do facto de o tempo de um edifício ser diferente não acompanhando o tempo que a tecnologia leva a tornar-se obsoleta. É difícil projectar um edifício destinado a durar 40 anos, quando a tecnologia de base, ao qual ele deve ser adaptado para um desempenho eficiente, muda de 18 em 18 meses.

Os estudos realizados salientam, assim, a necessidade de, no futuro, “desconstruir” os tribunais. Constatou-se que a melhor forma de conseguir coordenar todas as necessidades de um tribunal, de forma a que as soluções encontradas permaneçam actuais por um período de tempo longo, seria a de

separar as funções e os espaços normalmente reunidos debaixo de um único tecto.

Considera-se que as novas estruturas devem ser pensadas tendo em atenção a diferenciação entre os dois tipos de trabalho que têm de ser desenvolvidos num qualquer tribunal: o trabalho estritamente jurídico para o qual são necessárias salas de audiência, salas para resolução alternativa de conflitos, espaços onde se possam instalar detidos, salas de testemunhas e de advogados, depósito de provas, etc.; e o trabalho administrativo para o qual é necessário, por exemplo, espaço para receber e reenviar os pedidos apresentados, aceitar os pagamentos, arquivar informação (em suporte de papel e em suporte informático).

Os tribunais devem, também, ter em conta a comunidade que servem, existindo alternativas aos grandes edifícios ou aos grandes complexos de agências. O seu tamanho e a sua organização labiríntica assustam os cidadãos, enquanto que, um tribunal de dimensões, organização e localização adequadas facilita a compreensão do processo judicial e convida ao interesse do público. Acresce que, o estado actual da tecnologia permite pensar o tribunal para além de um único edifício. Poderia ser possível institucionalizar redes de tribunais distribuídos pela comunidade de acordo com uma racionalidade, eficiência e sustentabilidade.

A experiência diz que os tribunais mais pequenos são os mais eficientes, equipados com a tecnologia necessária, com um design arquitectónico ajustado ao local envolvente, apresentando um ambiente mais comunitário, e restaurando-se os laços tradicionalmente existentes entre a população e os tribunais.

6.7. As novas tecnologias no planeamento dos tribunais federais

A maioria dos tribunais federais dos E.U.A. foram construídos durante dois principais períodos: após a Guerra Civil Americana, visando a expansão da presença do governo federal na nova União; e durante os anos 30, através dos programas públicos do New Deal.⁷⁴

No primeiro período, foram construídos pequenos tribunais no Sul e no Oeste com um a três juizes. No segundo período, foram construídos grandes edifícios com instalações para serviços vários, incluindo, por exemplo, postos de correio. Posteriormente, continuou a privilegiar-se a construção de edifícios com múltiplas finalidades. A era dos edifícios multifunções dotaram os tribunais federais de instalações consideradas exíguas e impróprias para a administração da justiça.

A quantidade e a qualidade do espaço passou a constituir preocupação, em especial, após o crescimento exponencial de trabalho e de funcionários durante as décadas de oitenta e noventa. Neste período, o Conselho expandiu a jurisdição criminal dos tribunais federais, provocando um crescimento acelerado dos processos crime (entre 1982 e 1998 cresceram 76%). Além disso, o acesso fácil ao crédito e as alterações da lei da falência provocaram um aumento considerável dos processos de falência (290% entre 1982 e 1998). Esta tendência fez aumentar o volume de trabalho em todos os serviços, aumentando a necessidade de recursos humanos e, conseqüentemente, a necessidade de espaço em todo o sistema judiciário.

Nos finais dos anos 80, reconhecendo as dificuldades existentes, a Conferência Judicial dos Estados Unidos desencadeou uma série de iniciativas que procuravam resolver os problemas relacionados com o espaço. Uma dessas iniciativas foi a implementação de um programa de planeamento com o objectivo de avaliar as instalações dos tribunais existentes e prever as necessidades futuras das instalação judiciárias federais.

⁷⁴ Cfr. Fentress, 1999.

Este programa, conhecido pelo Projecto Longo Alcance de Planeamento das Instalações (*Long-Range Facility Planning Process*), teve início em 1988. Em todo o território dos Estados Unidos foram planeadas 767 instalações e considerou-se que 157 precisavam urgentemente de reconstrução que satisfizesse as necessidades de espaço presentes e futuras.

Para ajudar os tribunais federais a planearem as novas instalações, o projecto foi construído de modo a que os planos individuais de cada tribunal pudessem ser integrados num plano nacional de desenvolvimento, designado por Plano de Projecto dos Tribunais por Cinco Anos (*Five-Year Courthouse Project Plan*). Este programa de construção dos tribunais foi considerado “o maior na história dos Estados Unidos” (Fentress, 1999).

O objectivo do Projecto Longo Alcance de Planeamento das Instalações consistia em fazer uma avaliação das instalações de cada tribunal federal e determinar as suas necessidades presentes e futuras, através de uma avaliação das condições físicas; da quantidade e qualidade do espaço existente; e das condições de segurança existentes.

Esta avaliação foi feita com base em informação quantitativa (estatística) e qualitativa (entrevistas) e tinha em vista criar um plano que analisasse as necessidades de espaço para o futuro (em períodos de 5, 10, 20 e 30 anos).

Parece-nos interessante referir os mais importantes instrumentos de gestão de espaço, utilizados no Projecto de Planeamento dos Tribunais:

- a) Padrões de design dos tribunais em CD-ROM;
- b) modelos de antecipação para prever a quantidade de processos, as necessidades futuras de pessoal e de espaço;
- c) sistemas de informação geográfica.

a) Padrões de design dos tribunais em CD-ROM

O *US Court Design Guide* é um documento que deve orientar os juizes, administradores dos tribunais e arquitectos no planeamento das instalações dos tribunais federais. O *Design Guide* não é, contudo, um documento estático, mas sim um documento “vivo”, flexível à mudança, pelo que, tem sofrido revisões desde 1991. Na edição de 1997 do *Design Guide*, o poder judiciário desenvolveu um CD-ROM que facilita o seu uso e disponibiliza uma série de documentos relacionados com a construção dos tribunais federais.

O CD não contém apenas o *US Court Design Guide*, mas, ainda, mais de vinte documentos de suporte sobre questões como: segurança, leis públicas que influenciam a construção dos tribunais, direcção da tecnologia dos tribunais e estudos sobre projectos de construção de tribunais.

Previsão do volume de processos

Com o objectivo de prever a quantidade de processos para um período de trinta anos, foi desenvolvida uma base de dados com informação sobre a quantidade de processos entrados nos últimos 40 anos. Para fazer a previsão do fluxo de processos de todos os 94 tribunais distritais federais, foi concebido um sistema informático para automatizar o procedimento e intensificar a sua precisão.

Previsão dos recursos humanos

Previsto o volume de processos são utilizadas fórmulas que possibilitam a previsão de necessidades futuras de recursos humanos definindo-se os modelos de crescimento. Esses modelos de crescimento englobam conjuntos de tribunais com tendências semelhantes, no que diz respeito à demografia da área envolvente, à economia, à quantidade de processos esperada e a outras variáveis relacionadas com as instalações.

Previsto o volume de processos e a necessidade de recursos humanos, a última etapa é a previsão do espaço. A determinação das necessidades de

espaço e o seu planeamento e concepção têm como auxiliar o *U.S. Courts Design*. Para que os padrões de planeamento sejam interpretados de forma rigorosa foi criado o *Any Court Model*, um programa informático que contém fórmulas específicas para cada funcionário tipo e secções dos tribunais. A previsão do número de funcionários é introduzida no modelo, que traça, detalhadamente, um projecto de edifício, próprio para cada tribunal.

O *Any Court Model* foi desenvolvido para garantir uniformidade de critérios no planeamento do espaço, necessário para cada projecto individual, e oferecer a possibilidade de alterar o plano quando as condições mudam.

b) Sistemas de informação geográfica (*Geographical Information Systems – GIS*)

O GIS é um instrumento bastante útil na análise das tendências de localização geográfica dos tribunais e tem a capacidade de mapear e analisar tendências associadas com o planeamento do tribunal, incluindo informações demográficas, económicas, e de infra-estruturas, bem como de cumprimento da lei e de necessidades de recursos humanos e de espaço.

Este instrumento possibilita prever automaticamente as tendências demográficas e económicas ao nível local, para além do desenvolvimento do *Courthouse Asset Management System (CAMS)*. Este sistema coordena todos os dados úteis para o planeamento dos tribunais, permitindo ainda que os utilizadores tenham conhecimento dessa informação a vários níveis (nacional/distrital/local).

Capítulo V

Conclusões

1. Ao longo dos anos têm surgido vários modelos de administração e gestão das organizações, cada um baseado num conjunto de objectivos principais, que determinam o modo como é administrada a organização e, conseqüentemente, o sistema de administração escolhido. A administração e gestão das organizações pertencentes ao sector público, menos flexível que o privado, tem evoluído de um modo mais conservador. As exigências do Estado, enquanto organização, foram sendo satisfeitas com a adopção do modelo burocrático. A centralização do poder, com as decisões a serem tomadas por pessoas distantes dos problemas, a rígida determinação das funções e dos procedimentos, a hierarquização das relações, as dificuldades de comunicação, a ausência de factores de motivação dos funcionários, o fraco enquadramento e identificação com os objectivos das organizações, tornaram-se características estruturantes das organizações estatais.

2. A burocracia, enquanto paradigma de organização, tem, progressivamente, deixado de dar resposta às exigências de celeridade e eficiência dos serviços prestados. O cidadão, enquanto utente de um serviço público e cliente dos serviços prestados pelo sector privado, toma consciência das diferenças de eficácia e de eficiência de ambas as organizações. A pressão dos utentes tem, assim, forçado os Estados a repensar o modelo de administração e a adoptar, progressivamente, um modelo mais direccionado à obtenção da qualidade e à satisfação dos cidadãos.

3. Nas últimas décadas começou a desenhar-se um novo modelo de Administração Pública: o Modelo Gestionário. Este modelo é caracterizado pela gestão profissional; fragmentação das unidades administrativas; competição; adopção de modelos de gestão empresarial; clara definição dos padrões de *performance*; focalização nos resultados; e pela importância dada ao uso

eficiente dos meios existentes. Contudo, apesar da necessidade de uma reforma da gestão pública, esta não pode ser redesenhada exclusivamente com base nos modelos de gestão empresarial. São duas realidades distintas e os cidadãos não podem ser, de forma alguma, reduzidos a meros consumidores.

Neste sentido, vários autores propõem uma nova concepção de Administração Pública e um novo modelo de administração e gestão- o Modelo da Qualidade Total, baseado nos fundamentos do modelo gestor. O modelo proposto segue determinados critérios, nomeadamente a liderança, como factor fundamental na promoção da qualidade numa qualquer organização; a gestão dos recursos humanos para desenvolver e sustentar o potencial humano de uma forma eficiente; a definição clara da política e estratégia organizacional; a gestão das parcerias externas e dos recursos internos da organização; o aumento da eficiência dos procedimentos de modo a melhor satisfazer as necessidades dos utentes; os resultados nas pessoas, ou seja, a percepção dos funcionários em relação à organização onde estão inseridos a avaliação dos serviços prestados de acordo com a opinião dos utentes; o impacto do serviço prestado na sociedade; e a comparação dos resultados planeados com os resultados alcançados.

4. Os tribunais são ainda vistos como organizações excessivamente burocráticas. A administração e gestão burocrática dos tribunais tem sido apontada com uma das principais causas da crise da justiça e da distância social entre os tribunais e os cidadãos, por isso, uma das áreas mais carentes de reforma. O desenvolvimento de novos sistemas de gestão e administração é, assim, um requisito fundamental da eficácia do sistema judicial. No sentido de estimular a eficiência e eficácia do sistema judicial, são várias as reformas em curso um pouco por todo lado, adoptando as novas tendências do modelo de Qualidade Total. Contudo, esta nova visão da administração da justiça depara-se com o problema da complexidade do sistema decorrente da sua

composição heterogénea e da estrutura complexa de cada uma das organizações que o compõem. A administração e gestão dos tribunais não pode, por isso, ser percebida com base num único nível de análise. O estudo da administração e da gestão dos tribunais obriga a uma visão macro, englobando a administração de todo o sistema de justiça: os tribunais, as polícias, os institutos de reinserção social, as prisões e o Ministério da Justiça - e micro – direccionada à administração de cada tribunal, enquanto unidade organizacional. Consequentemente, qualquer reforma nesta área deve seguir esta dupla linha orientadora, pois as reformas da administração da justiça a nível macro e da administração dos tribunais a nível micro não são antagónicas, mas sim complementares. Embora algumas reformas possam ser eficazes quando pensadas unicamente a um nível macro ou a um nível micro, a maior parte necessita de uma coordenação intensa entre as alterações efectuadas nos dois níveis para ser eficaz.

5. A eficácia da administração da justiça é uma questão considerada essencial pelo Conselho da Europa, manifestada em várias resoluções e recomendações adoptadas pelo Comité de Ministros com vista a melhorar o funcionamento da justiça e a assegurar a celeridade e eficácia dos processos judiciais. São elas: a Resolução n.º 1 da 20ª Conferência (Budapeste, 1996); a Recomendação n.º R (81) 7 (14 de Maio de 1981); a Recomendação n.º R (84) 5 (28 de Fevereiro de 1984); a Recomendação n.º R (95) 5 (7 de Fevereiro de 1995); a Recomendação n.º (86) 12 (16 de Setembro de 1986); e a Recomendação n.º R (94) 12 (13 de Outubro de 1994).

O tema da administração da justiça esteve também em debate no âmbito da 23.ª Conferência de Ministros Europeus da Justiça, realizada a 8 e 9 de Junho de 2000, em Londres. A morosidade judicial e a modernização dos tribunais foram dois dos temas em debate. O Relatório sobre as conclusões e resoluções considera que a morosidade judicial resulta de múltiplos factores, apontando, especialmente, dois: procedimentos inadequados e sistemas de

prevenção e de resolução alternativa de litígios ineficientes, propondo, para os ultrapassar, um conjunto de medidas. De entre elas, destaca-se a introdução de meios alternativos de resolução de conflitos; a adopção, por parte dos juizes, de métodos de trabalho eficientes; e o desenvolvimento de uma estratégia global para a introdução de tecnologias de informação nos tribunais.

No decurso do ano de 2001, o Conselho da Europa voltou a debater a questão da administração e gestão da justiça, no âmbito da 743^a reunião dos Delegados dos Ministros, em 28 de Fevereiro. Sobre esta matéria foram produzidas duas Recomendações: a Recomendação (2001) 3 do Comité de Ministros dos Estados-membros sobre o uso das novas tecnologias nos serviços prestados aos cidadãos, quer pelos tribunais, quer por outras instituições jurídicas, considerando-as um instrumento indispensável para uma eficaz administração da justiça; e a Recomendação (2001) 2 do Comité de Ministros dos Estados-membros sobre a concepção dos sistemas judiciários e dos sistemas de informação jurídica numa perspectiva de custo-eficácia, que vem reafirmar a importância das tecnologias modernas de comunicação no sistema judiciário melhorando a qualidade, celeridade, eficácia e eficiência do direito e da justiça.

No âmbito específico da justiça penal, salienta-se o desenvolvimento, em 1972, de um programa de estudos com vista a conhecer, em profundidade, o funcionamento dos sistemas de justiça criminal. Uma das primeiras etapas da execução daquele programa foi marcada pela publicação, em 1980, do Relatório sobre a Descriminalização. Ainda na década de 80, a eficiência e eficácia do sistema de justiça criminal foi tema da 17^a Conferência de Estudos Criminológicos, realizada em 1987. A discussão centrou-se numa nova abordagem da cooperação organizacional e de uma definição mais clara dos objectivos da justiça e das funções de cada departamento de justiça criminal. No mesmo ano, o Comité de Ministros do Conselho Europeu adoptou a Recomendação n.º R (87) 18 sobre a simplificação da justiça penal. Neste

âmbito, recomenda-se aos Estados-membros a adopção de um conjunto de medidas, designadamente recurso ao princípio da oportunidade dos procedimentos judiciais, formas de processos especiais para o tratamento de infracções menores, medidas de descriminalização e medidas de simplificação processual.

Os atrasos na justiça criminal fizeram também parte da agenda do 9º *Colóquio sobre Criminologia*, realizado em 1989. O debate centrou-se em questões relacionadas com a importância do papel da gestão na administração da justiça. As conclusões reflectem a relevância do tema, defendendo-se que muitas das soluções passam pela introdução, no sistema judicial, de métodos modernos de gestão, pela formação dos funcionários na área da administração/gestão e pela avaliação sistemática do desempenho dos órgãos judiciais com vista à introdução imediata de correcções, sempre que tal se justifique.

O tema da gestão no sistema de justiça criminal também dominou os trabalhos da 4ª Conferência Sobre Política Criminal, em 1990. Nesta Conferência foi apresentado um relatório sobre “Técnicas de gestão em política criminal”, onde se defende a possibilidade de importação dos novos modelos de gestão para a justiça criminal.

No âmbito das recomendações do Conselho da Europa destaca-se dois principais documentos: o relatório elaborado pelo Comité Europeu de Cooperação Judiciária em colaboração com o Comité Europeu para os problemas criminais e o relatório do Grupo de Projecto sobre práticas institucionais, avaliação de experiências piloto e sobre reformas no âmbito da gestão da justiça criminal.

O primeiro relatório inclui propostas específicas feitas aos Estados-membros para aumentar a eficácia e melhorar o funcionamento dos sistemas judiciais. As propostas estão dispersas por cinco grandes grupos, a saber:

medidas preventivas, mediação e conciliação, administração da justiça, organização judiciária e processo civil. No âmbito das medidas propostas destaca-se, a divulgação jurídica; a mediação, quer extrajudicial, quer judicial; a criação de sistemas de gestão menos complexos e mais flexíveis, as assessorias jurídicas; a fiscalização e avaliação da actividade judiciária; a formação inicial e permanente dos magistrados, o recurso a magistrados não profissionais; o tratamento diferenciado dos processos; e a introdução de regras de controlo abusivo e instrumental do processo.

O segundo relatório do Grupo de Trabalho, centrando-se na análise da justiça criminal, defende que o modelo tradicional de administração de justiça oferece estabilidade e certeza, mas revela-se demasiado rígido e lento e sem capacidade para enfrentar a mudança. Ao contrário, os modernos modelos de gestão assentam no princípio da racionalidade e flexibilidade do sistema, no seu funcionamento de forma orientada, e na produção de *outputs*, de forma eficiente. Estes modelos têm quatro preocupações centrais: a actividade e eficiência do trabalho realizado; o estabelecimento de objectivos e a sua monitorização; a utilização racional e eficiente do orçamento; e a orientação para o consumidor. A aplicação destes modelos ao campo da justiça, embora com as necessárias precauções (desde logo as resultantes dos direitos e garantias das pessoas, dos princípios da independência e imparcialidade do judiciário e do princípio da legalidade) pode trazer fortes benefícios no que respeita à eficiência e eficácia da administração da justiça criminal.

No âmbito daqueles modelos é apresentado um conjunto de ideias, princípios e técnicas a ter em conta relativos aos seguintes pontos: estabelecimento de objectivos, gestão do volume de trabalho, gestão das infra-estruturas, gestão dos recursos humanos e gestão da informação e comunicação.

6. O estabelecimento de objectivos é uma tarefa, reconhecidamente demorada e complexa, que deve envolver todos os agentes. A fixação dos

objectivos deve ser acompanhada da definição de métodos e instrumentos de trabalho necessários. A avaliação e monitorização do sistema revela-se absolutamente fundamental, podendo ser feita por equipas internas ou através de uma avaliação externa.

Um dos problemas que a justiça enfrenta em muitos países é o problema das instalações. A sua solução pode encontrar-se, quer no investimento adicional, quer na mobilização de recursos escondidos ou subutilizados. Numa perspectiva de gestão, a última hipótese é a estratégia preferível, especialmente se os recursos financeiros forem escassos. A optimização da utilização dos edifícios existentes pode passar, designadamente pela racionalização dos horários das audiências de forma a que as salas não estejam vazias durante o dia de trabalho e pela extensão do horário de uso das salas de audiências e do próprio edifício, por exemplo, realização de audiências mais tarde ou mais cedo.

No âmbito da gestão dos recursos humanos, o Relatório chama a atenção para vários aspectos. Recomenda que para a racionalização e eficiência de um sistema de justiça é fundamental dar prioridade a novas formas de avaliação dos funcionários e de progressão na carreira. É, ainda, indispensável o estabelecimento de um programa de formação permanente.

A introdução, no sistema judicial, de modernas formas de gestão e da tecnologia que lhe está associada requer especial cuidado e sensibilidade. As mudanças nunca serão eficazes se ocorrerem de forma brusca e sem o envolvimento próximo dos magistrados e funcionários. É fundamental que estes sejam persuadidos da importância dos novos métodos de gestão e das suas vantagens para o sistema judicial. Neste contexto, os planos de formação desempenham um papel crucial.

A política de informatização deve, ainda, assegurar que se definam as prioridades e os procedimentos antes de uma informatização precipitada.

Aconselha-se, assim, que a informatização seja precedida de uma auditoria aos procedimentos e usos existentes. O sistema deve também ser adaptável, rapidamente e a baixos custos, às circunstâncias em mudança e aos requisitos organizacionais. Deve também ser compatível com os seus utilizadores e com os outros sistemas com os quais irá interagir de modo a facilitar a comunicação e o trabalho entre departamentos.

A operacionalidade e a eficácia de um sistema de justiça criminal depende, também, do fluxo e da forma como a informação circula no interior do sistema de justiça e, deste, para o exterior. O Relatório recomenda que deve ser definida e encorajada uma política de comunicação interna dentro de cada organização e entre os diferentes departamentos de justiça. As políticas de incentivo da comunicação entre departamentos devem definir claramente as condições para essa comunicação e devem mostrar que a comunicação para promover a eficiência e eficácia não debilita a independência.

A comunicação com o exterior é incentivada e deve ser feita estrategicamente tendo em conta os grupos alvo previamente definidos. O Relatório defende que uma política de comunicação activa e efectiva requer capacidades de gestão específicas. Recomenda, assim, que se recorra a consultores externos que assistam na gestão das relações públicas, embora isso não deva ser nunca uma alternativa ao desenvolvimento interno dessas capacidades. Grande parte das técnicas de relações públicas, como *press releases*, conferências de imprensa, *information desks*, vídeos, etc, poderiam ser adaptadas às necessidades de comunicação externa do sistema judicial.

A comunicação com o público, em geral, é também crucial. É fundamental que haja uma política de comunicação efectiva com os cidadãos que se proponha ultrapassar as situações de medo ou aquelas que levam os cidadãos a considerar que não têm tempo a perder com os tribunais. Para essa aproximação, sugere-se, entre outros aspectos, informar as testemunhas, com antecedência, das datas agendadas para as audiências; enviar a cada

testemunha um guia com indicações sobre o tribunal (qual a entrada a usar, onde reunir, data e hora da audiência); ir ao encontro das testemunhas na entrada e conduzi-las a uma sala de espera, diferente da dos arguidos; depois da audiência, agradecer oficialmente à testemunha (tal cortesia, aparentemente desnecessária aos profissionais que frequentam regularmente os tribunais, libertaria o stress de uma presença em tribunal); e convidar as testemunhas a completarem um questionário acerca das suas impressões, permitindo, assim, que o tribunal aprenda com as suas experiências.

7. Ao analisarmos a experiência comparada verifica-se que, na maioria dos países da Europa, o movimento reformador tem-se concentrado, sobretudo, em soluções de carácter processual. Apenas na década de 90, se regista uma tendência de investimento em outro tipo de medidas, designadamente no domínio das infra-estruturas judiciais, novos modelos de gestão de processos e de tribunais e mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

Neste domínio a experiência do País Basco merece especial destaque. Não dispondo de autonomia que lhes permitisse alterar a grande maioria das normas substantivas, adjectivas e de organização judiciária que integram o ordenamento jurídico do Estado Espanhol, o Governo Basco centrou a reforma da eficácia e eficiência do sistema judiciário nas infra-estruturas judiciais e na formação.

Com o objectivo de tornar a justiça mais acessível aos agentes judiciais e aos cidadãos tem vindo a ser executado, desde 1988, um extenso Plano de Modernização da Administração da Justiça, visando a construção de novos tribunais, a introdução de novas tecnologias de informação e comunicação e um novo modelo de secretaria judicial.

Os novos tribunais da Comunidade Autónoma do País Basco foram construídos com base no princípio da racionalização dos espaços e da

flexibilidade das instalações. Teve-se em atenção não só as necessidades administrativas e as relativas à função jurisdicional, mas também da maioria dos serviços auxiliares e dos espaços destinados ao público e outros utilizadores. Considerou-se, também, que a natureza e o conteúdo das funções desempenhadas pelos agentes judiciais requerem, para o seu correcto funcionamento, importantes meios de segurança não só dirigidos à protecção das pessoas, mas também à segurança de documentos e outros elementos relacionados com a actividade judicial. Tornou-se necessário, assim, delimitar-se diversas áreas no interior do tribunal, através de zonas de acesso livre, zonas de acesso controlado, acesso restrito e acesso proibido.

Pretendeu-se, ainda, que as secretarias judiciais dispusessem das características físicas necessárias e adequadas para uma eficiente rede de telecomunicações e que os vários serviços judiciais, dispersos territorialmente, se tornassem mais centralizados e interligados.

Merece também ainda referência o facto de terem sido colocados, no interior dos tribunais, painéis de informação e sinalização que permitem uma melhor orientação e mais rápida localização dos serviços e espaços por parte do público. Foi, ainda, decidida a criação de um ponto de informação em todos os tribunais e estabelecidos circuitos de circulação independentes para públicos diferentes.

Foi considerado, igualmente, essencial o investimento nas novas tecnologias de informação e de informática, abandonando-se a ideia de informatização individual de cada órgão judicial, com base em equipamentos informáticos autónomos, para se centrar num modelo de informatização horizontal dos serviços e secretarias comuns.

Foram definidos vários Planos de Informatização que tinham como princípios orientadores a uniformização, transparência e universalidade. Considerou-se fundamental que a informatização abrangesse os órgãos de

todas as jurisdições e instâncias da administração da justiça do País Basco, bem como todos os serviços comuns criados ou susceptíveis de virem a ser criados.

Foram várias as medidas e iniciativas realizadas no âmbito do Plano de Modernização da Administração da Justiça, no sentido de se proceder à uma informatização horizontal dos serviços e secretarias comuns. Salienta-se a informatização da tramitação processual, criando-se, para o efeito, um módulo especializado de tratamento informático dos processos cíveis. No momento da entrada da acção em tribunal é atribuído ao processo um número de identificação geral. Aquele número permite que o processo seja identificado, sempre da mesma forma, ao longo da sua tramitação nas várias instâncias jurisdicionais e nos diversos serviços comuns.

A informatização da secretaria judicial também foi considerada essencial, propondo-se identificar e mecanizar todas as funções que integram as tarefas de ordem administrativa ou processual, através de vários módulos específicos.

Outra iniciativa na área da informatização dos tribunais foi a criação do Sistema de Informação Documental, com o objectivo de formar uma base de dados de doutrina e jurisprudência, o mais completa possível, para facilitar o trabalho dos magistrados e proporcionar-lhes, rapidamente, dados completos e actualizados de jurisprudência. Esta medida pretende, igualmente, contribuir para a uniformidade e coerência da jurisprudência, facilitando o conhecimento sobre a aplicação das leis a qualquer pessoa.

A área das comunicações judiciais sofreu, também, algumas alterações. O objectivo era desenvolver uma rede judicial de comunicações, tanto a nível dos órgãos judiciais, como dos órgãos não judiciais (órgãos da própria Administração da Justiça, da administração geral e outras entidades, como as ordens profissionais e a universidade). No que respeita, em especial, às

comunicações no interior do sistema judicial, uma das medidas apresentadas foi a adopção de um modelo de intercâmbio electrónico de dados judiciais, que respeitasse os princípios da segurança, confidencialidade e autenticidade.

Outra medida importante consistiu na informatização da Medicina Legal, atribuindo-lhe novas funcionalidades, designadamente a gestão das autópsias e de amostras de patologia, a integração na rede de resultados radiológicos, tratamento de imagens, desenvolvimento de interfaces com outras aplicações e melhoramento das funcionalidades já existentes, como a codificação das doenças, e os acessos a sistemas de informação médica.

O terceiro Plano de informatização prevê, ainda, a criação de um Centro de Atendimento aos Utentes preparado para dar informações sobre a metodologia, organização e utilização das novas ferramentas informáticas.

No âmbito do funcionamento do tribunal, aponta-se a necessidade e importância da criação de serviços comuns, de forma a evitar a repetição de tarefas, a aproveitar os recursos humanos existentes; a evitar que as diferentes secções pratiquem actos e tarefas semelhantes; e a uniformizar certas tarefas.

A reforma tem dado, ainda, uma especial importância à colaboração e envolvimento dos vários agentes judiciais. Neste âmbito, destaca-se o Acordo celebrado, em 1997, entre os representantes do Departamento de Justiça e os representantes das organizações sindicais dos agentes judiciais e dos agentes dos serviços públicos. Este Acordo possibilitou uma reflexão em conjunto e teve por objecto estabelecer as condições mínimas para o desenvolvimento do processo de modernização da secretaria judicial, quer nos seus aspectos organizativos quer na gestão do pessoal.

Entre as propostas inovadoras constantes do Acordo, salienta-se, em primeiro lugar, a criação de novos serviços comuns com vista à racionalização e optimização dos serviços. São eles: a) Serviço de Atendimento e Informação ao Público - serviço centralizado de informação que visa evitar o trânsito do

público pelas secretarias e reduzir os tempos de espera; b) Serviço de Identificação de Bens – com competência para a busca de dados relativos ao património de pessoas, evitando a duplicação de tarefas de vários tribunais ou secretarias; c) Serviço da Caixa Judicial - concentraria a tarefa contabilística de todos os tribunais da comarca; d) Serviço Comum de Hastas Públicas - centralizaria a informação sobre os imóveis que são colocados em hasta pública, por qualquer tribunal da área judicial onde pertencem; e) Serviço de Mensagem Interna e Externa; f) Serviço Comum de Notificações e Penhoras - visa a racionalização do serviço externo de todos os órgãos judiciais da comarca e a centralização das notificações aos Procuradores; g) Serviço de Estatística - centralizaria todos os dados necessários para uma correcta monitorização do desempenho dos órgãos judiciais de todo o território; h) ampliação do Serviço Informático relativo aos pedidos de liberdades condicionais e de apresentação dos arguidos e condenados – centralizaria as apresentações dos arguidos nos vários processos; i) Serviço de Apoio e Gestão de Salas de Audiências.

Em segundo lugar, este Acordo apresenta um memorando onde são elencadas as várias atitudes que deverão estar presentes num serviço judicial de qualidade. São elas: a) as pessoas que se dirigem ao tribunal devem ser tratadas com um máximo de respeito, independentemente da condição em que comparecem perante a justiça; b) todas as marcações serão planificadas de modo a reduzir os tempos de espera; c) deve ser assegurada uma escrupulosa pontualidade no cumprimento dos horários a fim de evitar esperas desnecessárias; d) deve-se dar atenção imediata ao cidadão que recorre a um serviço judicial; e) devem ser estabelecidos turnos na pausa para café para evitar que o público deixe de ser atendido; f) colaboração entre o pessoal na ausência de um colega responsável por uma determinada função; g) realização de chamadas telefónicas, não directamente relacionadas com o serviço, fora do horário de atendimento ao público; h) a informação aos cidadãos deve ser dada

de forma clara e facilmente compreensível, se necessário através de simplificação da linguagem jurídica; i) entrega de folheto informativo e folheto de sugestões e queixas com indicação dos lugares a que se pode dirigir.

8. O sistema judicial holandês está a ser objecto de um amplo e integrado processo de reformas através da implementação, no período 1998-2002, do programa “Administração da Justiça no século XXI”, que tem como principal objectivo a modernização do sistema judicial. A preparação e execução do programa teve dois especiais cuidados que merecem destaque: a importância dada ao desenvolvimento de estudos prévios de avaliação do sistema judicial de modo a garantir não só a cobertura das diferentes áreas relevantes para a modernização da justiça, mas também que os diferentes projectos sectoriais de reformas pudessem actuar de forma integrada; e a monitorização das reformas em curso, para permitir a avaliação da sua eficácia e conhecer a opinião dos utentes da justiça a seu respeito.

O programa de reformas prevê um conjunto alargado de soluções que possam responder às novas exigências de organização, funcionamento, qualidade e eficiência da justiça, incidindo, particularmente, na questão da organização e gestão dos tribunais. Neste contexto, foram definidos cinco objectivos centrais: estabelecer uma justiça de resolução de conflitos “feita à medida” (mediação); promover a uniformidade de procedimentos e decisões judiciais; diminuir a duração dos processos e das pendências; abrir o sistema judicial à sociedade; e melhorar o acesso à justiça. Estes objectivos, de âmbito geral, têm sido concretizados através da implementação de projectos específicos, a maioria integrados num plano de reformas, denominado Programa de Reforço do Judiciário. É de notar que a integração dos projectos específicos num programa mais vasto tem como objectivo a sua execução, de forma articulada, com vista a maximizar os resultados e a evitar possíveis efeitos perversos.

Um dos objectivos do programa de reformas é o que podemos denominar, como a promoção da capacidade da sociedade para resolver os seus próprios conflitos. O projecto conhecido por “*made-to-measure dispute resolution*” tem como objectivo principal criar diversos meios alternativos de resolução de litígios, incluindo a introdução de estruturas de mediação dentro do próprio sistema judiciário, em especial, em matéria de divórcio, poder paternal e conflitos de vizinhança e, fora daquele, diversificar as formas de resolução alternativa de conflitos, de modo a proporcionar um maior leque de escolhas ao cidadão. Merece, ainda, referência a importância atribuída à formação nesta matéria com a criação de um projecto-piloto para o ensino da mediação nas universidades. Este projecto de ensino tem como objectivo divulgar a mediação como uma alternativa viável à forma tradicional de resolução de conflitos, incluindo-a, de forma sistemática, na formação universitária.

No que se refere à uniformidade de procedimentos e decisões judiciais, a garantir onde e até onde for possível, defende-se a introdução de um conjunto de regras a ter em conta na aplicação das normas substantivas e processuais em matéria administrativa, civil e criminal. Os projectos específicos que têm sido desenvolvidos nesta área tratam a questão em duas vertentes: a necessidade de uniformizar os procedimentos internos dos tribunais civis e a necessidade de aproximar as sentenças proferidas em casos semelhantes, em especial, no que respeita à aplicação da medida das penas.

Com o objectivo específico de combate à morosidade da justiça, o programa de reformas prevê alterações à lei processual e medidas de ordem estrutural, em especial, no âmbito da gestão dos tribunais e da racionalização dos métodos de trabalho. Estas alterações às leis processuais incorporam três ordens de instrumentos: uso de formas processuais mais expeditas, introdução de métodos de trabalho e de métodos de gestão dos processos mais eficientes e o incentivo à assunção dos juizes (civis) de um papel mais activo na

resolução dos conflitos. Um dos projectos inovadores, no sentido de diminuir o número de pendências, foi o da criação de uma “Brigada Móvel”, constituída por quatro juizes e vinte e dois funcionários, cuja função é auxiliar os tribunais distritais com elevado número de processos cíveis pendentes.

Na Holanda, uma das anunciadas preocupações centrais da reforma é o combate à opacidade da justiça, procurando promover uma maior abertura e interacção com a sociedade. Este objectivo é considerado não só como um dos mais difíceis e complexos, mas também como condição essencial do sucesso do programa de reformas. Defende-se que o sistema judiciário deve estar mais atento aos problemas da sociedade e estar mais receptivo à opinião que esta tem sobre o desempenho dos tribunais. Para alcançar aquele objectivo, o programa de reformas propõe vários instrumentos, como o desenvolvimento e uso de sistemas de qualidade e a introdução de instrumentos de avaliação periódica.

O último objectivo geral, cuja promoção depende de todos os outros, é o reforço do acesso ao direito e à justiça . Neste âmbito, o Programa prevê reformas específicas em três vertentes: tramitação do processo, acessibilidade geográfica e financeira. Destaca-se a chamada de atenção para a necessidade de uma cuidadosa política de localização dos tribunais e a intensificação do recurso à Internet, através do projecto “*Electronic Desk Judicial Organization*”, como medidas que visam transpor as barreiras geográficas que dificultam o acesso à justiça.

As reformas especificamente, dirigidas à administração e gestão dos tribunais, foram objecto de análise e propostas no Relatório *Jurisdiction with the Time* da Comissão Leemhuis, criada em Janeiro de 1998. Formula um novo modelo de gestão dos tribunais que parte da ideia de que a gestão deve ser feita de forma integrada e assente no princípio de uma responsabilização e gestão únicas para todos os assuntos do tribunal. Este modelo prevê a criação

de um órgão de gestão nos tribunais distritais (*Management board*) e a divisão da orgânica em secções.

Uma segunda proposta, apresentada pela Comissão Leemhuis, directamente relacionada com os *Management Boards* consiste na criação de um órgão que teria como principal objectivo definir as políticas gerais de administração dos tribunais e auxiliar cada tribunal nesta matéria: o Conselho Judiciário para a Administração da Justiça. O leque de competências a atribuir a este Conselho deveria ser suficientemente vasto para integrar todas as políticas relacionadas com a administração e gestão dos tribunais, designadamente as relativas às instalações, segurança, organização administrativa e informatização. O Conselho seria ainda responsável pela definição de outras políticas para o judiciário, nomeadamente as relacionadas com relações públicas, cooperação judicial, gestão dos recursos humanos e qualidade de resultados e teria importantes competências em matéria orçamental (propostas, distribuição das verbas e controlo das despesas). A Comissão entende que a criação de um Conselho desta natureza poderia, não só solidificar a independência do judiciário na vertente administrativa, como também aumentar a sua responsabilidade e responsabilização na gestão dos tribunais e do orçamento. Contudo a proposta que efectivamente está em discussão exclui as competências do Conselho relativamente à administração e gestão dos tribunais.

No âmbito das reformas da administração e gestão do sistema de justiça, um dos projectos a merecer especial destaque é o projecto “Qualidade para o judiciário”, iniciado em meados de 1999. O objectivo principal deste projecto é a introdução e desenvolvimento de instrumentos e de padrões de qualidade no sentido de melhorar a qualidade profissional. A introdução de um sistema de qualidade visa produzir alterações em dois planos: interno e externo. No plano interno, pode melhorar o funcionamento da organização, o desempenho individual dos funcionários e facilitar a definição de políticas,

designadamente da política orçamental. No plano externo, pode fomentar uma maior responsabilização do judiciário perante a sociedade em geral. Neste âmbito, o Projecto prevê a renovação dos métodos de avaliação do desempenho dos juizes relativamente aos seguintes critérios: imparcialidade da decisão, correcta aplicação da lei e dos procedimentos, capacidade de decisão e de comunicação, comportamento apropriado perante todas as pessoas envolvidas, empenho, eficiência no trabalho e responsabilidade, capacidade para trabalhar em equipa e capacidade de liderança.

A monitorização das reformas é considerada condição essencial da sua eficácia. Com esse objectivo, foi desenvolvido um sistema de avaliação intensiva, denominado *Monitor da Justiça*. A implementação deste sistema tem como pressuposto que a confrontação sistemática do judicial com o seu desempenho estimula o próprio sistema a tomar mais consciência da importância da sua interacção profissional com a sociedade.

9. Na Noruega, a experiência de administração e gestão dos tribunais foi considerada pelo Comité Europeu da Cooperação Jurídica como uma experiência particularmente eficaz. O sistema judicial norueguês tem vindo, na última década, a confrontar-se com um processo amplo de reformas com vista a dotá-lo, em especial, de mecanismos de eficácia e de eficiência. O principal objectivo daquele processo é que as reformas sectoriais possam actuar, de forma concertada, em todo o judiciário, quer preventivamente, isto é, evitando a entrada de casos em tribunal, quer na tramitação dos processos nos tribunais. As reformas têm dado, por isso, igual atenção a alterações legais, quer substantivas, quer de ordem processual, e a reformas de âmbito organizacional. Tem ainda sido dada uma especial importância à introdução de mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

No que se refere à resolução alternativa de conflitos, uma das medidas mais inovadoras foi a introdução da mediação no sistema judicial. A grande maioria dos processos de natureza cível inicia-se, obrigatoriamente, com o

recurso prévio à mediação. Na Noruega, de acordo com o Relatório elaborado pelo Comité Europeu da Cooperação Jurídica, existem 439 conselhos de conciliação, pelo menos um em cada município. Cada Conselho é composto por 3 juizes leigos, com representação obrigatória de ambos os sexos (juristas profissionais e alguns altos funcionários públicos não podem integrar o conselho) eleitos, pelo conselho municipal, por um período de 4 anos.

Uma outra vertente das reformas é a lei processual. O sistema judicial norueguês tem vindo a reformar as leis do processo, quer cível, quer penal no sentido da sua simplificação. No âmbito do processo civil, a reforma atinge, sobretudo, os processos de dívida, cujo formalismo é muito mais expedito. Está, também, prevista a possibilidade de as partes poderem acordar na simplificação do procedimento processual, desde que estejam asseguradas as garantias processuais.

No que diz respeito à gestão e administração dos tribunais, uma das principais inovações decorre da introdução no sistema judicial do princípio da gestão por objectivos, assente no controlo do resultado e na qualidade final do trabalho. Esta inovação surge, em simultâneo, com um movimento de desconcentração de competências, que prevê a delegação a órgãos locais dos tribunais, e com um forte envolvimento e cooperação dos diferentes agentes judiciais. No âmbito deste modelo, aos tribunais é delegado um vasto conjunto de competências, o que permite que cada tribunal tenha um elevado nível de auto-gestão administrativa.

O modelo de administração dos tribunais em vigor na Noruega é um modelo que incorpora formas de administração centralizada e formas de administração desconcentrada, ambas organicamente tuteladas pelo Governo e pelo Ministro da Justiça. A nível central, a administração dos tribunais é da responsabilidade do Ministério da Justiça, através do Departamento de Administração dos Tribunais. A nível local, foi criado o cargo de presidente do tribunal, para o qual é nomeado um juiz, responsável último pelas questões de

gestão e administração. Nos tribunais de maior dimensão, a administração central pode criar cargos de natureza estritamente administrativa. Estes profissionais são contratados directamente pelos tribunais, estão funcionalmente dependentes dos presidentes daqueles e actuam como seus auxiliares especializados.

Em 1996, foi criada uma comissão, a Comissão Norueguesa para os Tribunais, mandatada para analisar várias questões no âmbito do sistema judicial, em especial para avaliar o modelo central de administração dos tribunais em vigor; encontrar soluções alternativas àquele; e definir um conjunto de princípios a que deve obedecer, a nível macro, a administração dos tribunais.

As propostas da Comissão, constantes do relatório apresentado em 2000, pressupõem que estejam assegurados os seguintes princípios: independência dos tribunais; justiça como um bem público; transparência e da qualidade da justiça; e eficiência e da eficácia do uso dos recursos disponíveis. À luz daqueles princípios, a Comissão apresentou um conjunto de propostas de soluções organizacionais. De entre os seis possíveis modelos propostos, a Comissão, tendo como principal fundamento o princípio da independência dos tribunais, considerou, como proposta de solução organizacional mais adequada a criação de um órgão autónomo dirigido por um colégio eleito, em parte, pela Assembleia e, em parte pelo Governo, sendo, desta forma, retirada ao Ministério da Justiça a competência de administração dos tribunais.

O programa de reformas tem dado uma especial atenção à introdução de novas tecnologias de informação e à formação em matérias de administração e gestão dos tribunais, ambas dirigidas aos presidentes dos tribunais e ao pessoal com responsabilidades no âmbito da administração e gestão. Considerando que a introdução de novas tecnologias desempenham um papel crucial no desenvolvimento eficaz do sistema de administração e gestão dos tribunais, os programas de formação têm também particular

incidência nesta matéria. De acordo com a comissão avaliadora das reformas, a informatização dos tribunais veio aumentar significativamente a eficácia de todo o sistema de justiça e permitiu a redução, em cerca de 10%, dos funcionários administrativos.

O sistema de monitorização em funcionamento permite avaliar, em tempo real, a eficácia de cada tribunal, designadamente no que se refere à tendência do volume de processos entrados, pendências e duração processual. Sempre que a avaliação mostre um volume de pendências elevados ou atrasos significativos num dado tribunal, a administração central tem competência para tomar medidas específicas (por exemplo, recrutando, permanente ou temporariamente, funcionários ou juizes), que permitam a sua imediata correcção.

10. Na Inglaterra e no País de Gales, a reforma da administração da justiça, iniciada na década de 90, insere-se no amplo processo de reformas da administração pública e tem sido, sobretudo, impulsionada pelo *Lord Chancellor Department*, através do *Court Service*. Um dos objectivos das reformas é administrar a justiça de uma forma mais eficiente e efectiva. Neste sentido, têm sido desenvolvidos medidas destinadas à optimização do funcionamento dos tribunais, à diminuição da morosidade processual e à redução dos custos e tempo de espera nos julgamentos ou em outras diligências processuais.

Para o período de 1999-2000 foram definidas cinco medidas estratégicas. A primeira consiste em estabelecer, no âmbito do sistema de justiça criminal, parcerias entre as diversas organizações do judiciário de modo a melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços prestados na área criminal e a modernizar os procedimentos do *Crown Court*. A segunda medida pretende contribuir para um serviço de justiça baseado em altos padrões de qualidade. A terceira medida estratégica tem como objectivo principal a valorização dos recursos humanos, apostando na formação e desenvolvimento do

conhecimento e competências dos funcionários judiciais. A quarta medida estratégica vai ao encontro da satisfação das necessidades dos utentes, fornecendo-lhes um serviço de justiça de grande qualidade e com prazos bem definidos. A quinta medida consiste em controlar o orçamento de modo eficiente.

O programa de reforma de justiça foi elaborado tendo como referência o modelo da *European Foundation for Quality Management*. Neste quadro foram definidas nove áreas específicas de acção. A primeira consiste no planeamento estratégico. A segunda visa em colocar as pessoas como prioridade, desenvolvendo as medidas necessárias para que, dentro da organização, se reconheça e se estimule o mérito das pessoas. A terceira área específica de acção é a melhoria dos serviços no sentido da satisfação dos utentes. A quarta área consiste no desenvolvimento de parcerias internas e externas, por exemplo, com os departamentos de justiça criminal com responsabilidade nessa área. A quinta área passa pelo estabelecimento e aperfeiçoamento de objectivos, pretendendo-se reavaliar os níveis de desempenho existentes e introduzir medidas que melhorem a sua eficácia. A introdução de tecnologias de informação para auxiliar os serviços é outra área de acção, havendo a preocupação de adequar essas tecnologias às necessidades dos utentes. O Programa de Mudança confere também uma especial importância à comunicação, interna e externa, definindo como objectivo, o aperfeiçoamento da comunicação com todos os utentes e funcionários do sistema. A oitava área é o melhoramento das relações entre o *Court Service* e os tribunais, de modo a garantir que todos os serviços que o integram trabalhem em conjunto. Por fim, pretende-se inserir o conceito de liderança na cultura organizacional do *Court Service*.

No processo de reforma destacam-se quatro documentos: o relatório conhecido por *White Paper*, o relatório de *Lord Woolf*, o relatório denominado *Criminal Justice: The Way Ahead* e o relatório *Criminal Courts Review*.

O *White Paper* foi apresentado , em 1998, ao Parlamento inglês e contém um conjunto de planos de reforma dos tribunais e dos serviços públicos ligados à justiça. Este documento, adoptando uma nova perspectiva sobre a administração da justiça centrada nos utilizadores, estabelece as grandes linhas orientadoras da reforma do sistema judicial, mostrando uma forte preocupação por uma perspectiva sistémica, pela coerência das reformas, pela uniformização dos objectivos e procedimentos e pelas opiniões dos operadores. Ao estabelecer as linhas orientadoras da reforma do sistema judicial, o *White Paper* é considerado como um relatório essencial para a integração e coerência das reformas sectoriais, algumas já iniciadas com diversos projectos e relatórios, nomeadamente na área da justiça cível e da justiça criminal.

O principal objectivo das reformas na área da justiça cível é a criação de um sistema integrado onde os tribunais são um, preferencialmente o último, dos recursos. Os componentes básicos de um sistema integrado de justiça cível são quatro: um elevado conhecimento dos direitos e dos deveres por parte dos cidadãos; um eficaz sistema de acesso ao direito e à justiça; um eficaz sistema de resolução de conflitos; e uma aplicação efectiva das decisões. Uma das prioridades da reforma foi a modernização e simplificação do processo cível que teve como base o Relatório de *Lord Woolf*.

Acompanhando as reformas no âmbito da justiça cível, o programa de reformas do governo regista, também, uma especial incidência no domínio da justiça criminal. O Governo pretende modernizar o sistema de justiça criminal de modo a eliminar atrasos desnecessários, tornar os serviços de justiça mais eficientes e eficazes para os intervenientes no processo (arguidos, vítimas e testemunhas) e assegurar que o sistema funciona como um todo e de forma integrada.

Foram várias as preocupações que conduziram à necessidade de implementação destas reformas. A preocupação com a eficiência do sistema,

levou a que se reconhecesse as vantagens das parcerias entre agências e da partilha de responsabilidades. Uma outra preocupação prende-se com a lentidão da justiça criminal na exploração da nova informação e tecnologias da comunicação para a transmissão electrónica de ficheiros e outros documentos. A introdução do conceito de utente, como pólo dinamizador do sistema, também acompanha a evolução das reformas da justiça criminal.

A exigência de serviços mais eficazes veio introduzir o conceito de eficiência na utilização dos recursos disponíveis e dos métodos de trabalho. A noção de eficiência aplicada à gestão financeira dos serviços veio colocar um desafio a todos os tribunais dado que estes não tinham, por tradição, o hábito de realizar uma gestão controlada dos seus recursos. A noção de eficácia aplicada aos métodos de trabalho veio demonstrar a falta de iniciativa dos tribunais no melhoramento dos procedimentos e métodos de trabalho.

A administração e gestão dos tribunais é da competência do *Court Service*, que os administra, através de uma organização regional dispersa, dividida em círculos judiciais. No que diz respeito à matéria de administração e gestão dos tribunais, as reformas incidiram, de modo particular, na administração e funcionamento dos *Magistrates' Courts* e do *Crown Court*. No âmbito dos *Magistrates' Courts*, estende-se à unificação das regras de funcionamento interno no sentido da sua unificação. No que se refere ao *Crown Court*, são três as principais reformas dirigidas a estes tribunais. A primeira pretende terminar com a interveniência dos juizes leigos nos julgamentos, com excepção do julgamento dos recursos interpostos das decisões dos *Magistrates' Courts*. A segunda pretende ampliar o número de casos que poderão ser julgados sem a intervenção do júri no sentido de tornar a sua resolução mais célere e com menos custos. A terceira visa melhorar o padrão de qualidade dos serviços destes tribunais, introduzindo novas formas de procedimento, mais eficientes, e dando uma especial atenção à relação entre o tribunal e os cidadãos.

Mais recentemente, foram publicados dois relatórios que propõem outras reformas para a justiça criminal: o relatório denominado *Criminal Justice: The Way Ahead* e o relatório *Criminal Courts Review*. O relatório *Criminal Justice: The Way Ahead*, apresentado ao Parlamento, em Fevereiro de 2001, pelo *Secretary of State for the Home Department*, parte de dois pressupostos principais: a sobrecarga do sistema de justiça criminal decorrente do contínuo crescimento do número de processos; e a ineficiência e ineficácia de resposta, apesar do aumento de recursos humanos, que se reflecte, por exemplo, na morosidade processual e nas elevadas taxas de reincidência. Com base naqueles pressupostos define os seguintes objectivos fundamentais: criar uma sociedade mais responsável; diminuir o número de reincidentes; aumentar a eficiência processual; trazer a vítima para o centro do processo; e dar um novo impulso na aproximação dos tribunais aos cidadãos.

O relatório, em discussão até 31 de Janeiro de 2002, de *Sir Auld*, denominado *Criminal Courts Review*, apresenta várias medidas referentes à organização e administração dos tribunais criminais no sentido de realizar uma reestruturação global do sistema de justiça criminal. O relatório incide, em particular, nas seguintes questões: orientação centralizada do sistema de justiça criminal; unificação dos *Magistrates' Courts* e do *Crown Court*; definição mais clara do papel e das competências dos juizes; descriminalização e sistemas alternativos ao julgamento convencional; melhoramento do processo de investigação e de preparação para julgamento; e definição de critérios objectivos de avaliação de prova.

Uma das áreas centrais do programa de reformas, transversal a todo o sistema judicial, é a introdução de novas tecnologias de informação como suporte ao trabalho dos funcionários e juizes. À imagem da administração das empresas privadas, pretende-se que a administração da justiça seja apoiada na introdução de novos meios tecnológicos. O principal objectivo é tornar a informatização de todo o sistema de tramitação processual eficaz. Merece

destaque o reconhecimento no programa de reformas de que, embora a introdução de novas tecnologias na área da gestão dos tribunais seja um passo importante no sentido da sua eficiência, ela é apenas uma das formas possíveis de melhorar a qualidade dos serviços.

11. Os Estados Unidos da América é um país de referência dos processos de reforma no âmbito da administração e gestão da justiça. São várias as instituições federais, estaduais e particulares, dedicadas, exclusiva ou principalmente, à investigação de métodos e técnicas de administração e gestão judicial.

O aumento exponencial da litigiosidade a partir da década de 70 do século XX e a dificuldade do sistema judicial em lhe dar resposta levou à emergência de um movimento reformador, a nível federal e a nível estadual, no sentido da centralização da administração dos tribunais. Este movimento de centralização teve, essencialmente, três objectivos: corrigir as deficiências resultantes da ausência de uma entidade com competência em matéria de gestão, o que implicava a falta de um controlo adequado e de responsabilização sobre o processamento dos processos e, em geral, sobre a actividade dos tribunais; superar a inexistência de estruturas organizacionais que promovessem a gestão racional e eficiente dos recursos; e diminuir as divergências acentuadas nos procedimentos e na qualidade da justiça.

A administração dos tribunais federais está organizada em três níveis. Ao nível de cada tribunal, o Juiz-Presidente, auxiliado pelo Secretário do tribunal, é, em última instância, o responsável pela supervisão e coordenação das funções administrativas. Ao nível de cada círculo judicial, a administração e gestão dos tribunais é da competência de um Conselho Judicial de Círculo. A nível nacional, a administração dos tribunais federais é da competência da Conferência Judicial dos Estados Unidos, auxiliada no exercício das suas funções pelo Departamento Administrativo dos Tribunais Federais.

A administração e gestão dos tribunais estaduais difere de Estado para Estado, não sendo possível identificar o modelo de administração. Contudo há elementos comuns aos vários Estados, como a centralização da definição da política administrativa, normalmente no tribunal estadual superior; a existência de um administrador dos tribunais com funções de apoio administrativo ao Juiz-Presidente do Tribunal Superior; e a existência de administradores e de departamentos administrativos nos tribunais de primeira instância, como auxiliares do Juiz-Presidente no cumprimento das suas competências de natureza administrativa.

Cada tribunal tem uma certa autonomia financeira e administrativa, embora esteja subordinado às políticas do órgão responsável pela administração e gestão do sistema judicial. No âmbito desta política de alguma desconcentração de funções administrativas, a formação específica dos responsáveis pela gestão e administração e a avaliação e monitorização dos tribunais assumiram um papel fundamental.

Nas últimas décadas, o interesse pela formação, na área da administração e gestão dos tribunais, registou um forte crescimento, o que levou ao aparecimento de várias organizações direcionadas apenas para a formação e investigação científica nesta matéria. O Centro Nacional para os Tribunais Estatais, através do Instituto para a Administração dos Tribunais, é uma das escolas que mais se tem destacado em matéria de formação dos administradores dos tribunais.

O aparecimento de inovações tecnológicas, aplicáveis ao judiciário, e a crescente insatisfação dos utentes do sistema impulsionaram um novo movimento reformador que pressupõe um novo entendimento da função judicial. A função judicial já não é entendida apenas como o exercício de um poder, mas, também, como a prestação de um serviço. As necessidades dos utentes, as suas expectativas e o seu conforto passaram a ter um lugar de destaque nas preocupações do sistema judiciário.

Alguns Estados, no sentido de tornarem a reforma o mais eficiente possível, têm promovido a avaliação sistemática do desempenho do sistema de justiça e a monitorização da eficácia das reformas introduzidas. Para tal, criaram comissões de cidadãos, grupos de trabalho e comissões estaduais de avaliação e de reforma. Por exemplo, o Supremo Tribunal do Tennessee criou, em 1993, a Comissão Sobre o Futuro do Sistema Judicial do Tennessee.

A Comissão tinha como objectivo avaliar todo o sistema judicial do Tennessee, rever a organização e o funcionamento dos tribunais estaduais e formular propostas no sentido de tornar a administração da justiça mais eficaz, eficiente e justa. O relatório da Comissão enfatiza a importância da introdução no sistema judicial de métodos que permitam uma avaliação sistemática, necessária para identificar, em tempo útil, os pontos de bloqueio. Considerou, também, fundamental a avaliação dos juizes e do pessoal administrativo. Um sistema consolidado de avaliação aumenta a responsabilização individual e a confiança dos cidadãos na própria justiça.

Insere-se, também, nesta problemática, o estudo levado a cabo pelo Centro Nacional para os Tribunais Estaduais denominado *Trial Court Performance Standards*. Considerando que uma correcta avaliação do sistema permite mapear os pontos de bloqueio e estudar mais detalhadamente as soluções possíveis, o Centro realizou um projecto de investigação sobre o desempenho dos tribunais de primeira instância com vista a definir e identificar *standards* de funcionamento dos tribunais e metodologias de avaliação da eficiência e da gestão do trabalho. O principal objectivo deste estudo é, assim, avaliar o desempenho dos tribunais e estimular a auto-análise. O estudo preocupou-se em advertir que os *standards de performance* dos tribunais definem o modo como o tribunal, enquanto organização, deve actuar e não como os juizes devem julgar. Foram definidos *standards de performance* relativamente às seguintes cinco áreas: acesso à justiça; duração dos

processos e dos actos; equidade, justiça e imparcialidade; independência e responsabilidade; e confiança nos tribunais.

A avaliação dos juizes, o desenvolvimento de sistemas informáticos, a criação de novas profissões, o desenvolvimento de técnicas de planeamento de instalações e o a aproximação dos tribunais ao cidadão são cinco das problemáticas mais debatidas no âmbito do sistema judicial norte-americano.

No que respeita às novas tecnologias, as principais iniciativas centram-se no desenvolvimento de sistemas informáticos de gestão de processos e de facilitação da comunicação. Neste último âmbito, uma das propostas é a utilização de sistemas de atendimento automatizado. Estes sistemas permitiriam ao utente obter informações, quer sobre um processo, quer informações gerais sobre o próprio sistema; o pagamento de multas e coimas; e o acesso a alguns formulários.

A criação de novas profissões jurídicas e o desenvolvimento de técnicas de planeamento de instalações constituem, também, duas questões relevantes no domínio do judiciário. No primeiro caso, propõe-se a criação de *magistrates* e de assessores técnicos. Os primeiros actuariam como “oficiais de triagem”, direccionando muitos problemas que chegam aos tribunais para outras formas alternativas de resolução de conflitos. Os segundos poderiam libertar os juizes de muitas tarefas, concentrando-os na função jurisdicional.

No segundo caso, destaca-se o projecto de planeamento dos tribunais, cujo objectivo é avaliar as instalações de cada tribunal federal e determinar as suas especificidades, presente e futuras, através do estudo das suas condições físicas, do espaço existente e das condições de segurança.

A aproximação dos tribunais ao cidadão é uma das problemáticas mais debatidas no âmbito do sistema judicial Norte Americano. Neste domínio, a American Judicature Society, partindo do pressuposto que, numa sociedade aberta e democrática, os tribunais têm que saber manter a confiança dos

cidadãos e que um importante factor para manter essa confiança é tornar os tribunais mais acessíveis, desenvolveu um estudo, cujo principal objectivo é mostrar que, de forma simples, sem grandes mudanças estruturais e sem grandes investimentos, é possível melhorar o acesso aos tribunais pelos seus diferentes utilizadores (agentes judiciais, testemunhas, peritos, arguidos, júri). O estudo, denominado *User-Friendly Justice*, teve por base alguns relatórios elaborados por grupos de trabalho de cidadãos e de comissões para o melhoramento do sistema judiciário, bem como sugestões de juizes, advogados, funcionários judiciais e utentes dos tribunais. O relatório chama a atenção para a necessidade de tornar os tribunais mais fáceis de compreender e de utilizar. Neste sentido é feito um vasto conjunto de recomendações, como, por exemplo, a colocação nos tribunais de sinais de indicação, a identificação dos funcionários, quiosques informativos, a publicação de relatórios anuais, a divulgação de brochuras, a instalação de sistemas telefónicos automatizados e de caixas de sugestões.

12. A experiência comparada mostra que os sistemas judiciais dos diferentes países confrontam-se com problemas e bloqueamentos similares, concorrentes para a morosidade dos tribunais e, em geral, para a ineficiência e ineficácia da justiça. De entre eles, destaca-se a insuficiência de infra-estruturas judiciárias e de recursos humanos; o aumento considerável de litígios em resultado de alterações de ordem legislativa, social, económica ou outra; a crescente complexidade dos casos, quer no âmbito da justiça cível, quer no âmbito da justiça criminal; a escassez de recursos financeiros; a ausência ou limitação de recurso aos meios alternativos de resolução de conflitos; a excessiva burocratização dos procedimentos judiciais; a ausência de mecanismos de comunicação e interacção expeditos no interior do sistema judicial e nas relações deste com outras instituições; uma legislação processual pouco flexível; os elevados níveis de desperdícios e disfuncionalidades

decorrentes de uma estrutura burocrática; a opacidade do sistema judicial; e a sua distância social.

A justiça e os tribunais têm, assim, estado duplamente dominados pela ideia de crise e pelas estratégias de reforma adoptadas para lhes fazer face. À luz da experiência comparada, o movimento reformador tem-se concentrado, sobretudo, em soluções de carácter processual. Com excepção dos Estados Unidos da América, apenas na década de 90 se regista, nos países europeus, uma tendência de investimento em outro tipo de reformas, nomeadamente no domínio das infra-estruturas judiciárias, em especial nas novas tecnologias, nos novos modelos de gestão de processos e de tribunais e nos mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

Neste contexto destacamos cinco tendências comuns aos diversos processos de reforma: a avaliação prévia do sistema de modo a mapear os pontos de bloqueio e estudar as soluções possíveis; a monitorização das reformas introduzidas; a introdução de métodos que permitam uma avaliação sistemática e eficaz dos desempenhos; a articulação dos diferentes projectos de reforma de modo a que possam actuar concertadamente e evitar os efeitos perversos; e a orientação das reformas no sentido de diminuir a opacidade da justiça e aprofundar a sua relação com os cidadãos.

Referências Bibliográficas

- Administrative Office of the Courts (s/d) *Understanding your Court System: A Guide to the Judicial Branch*. Tennessee: Administrative Office of the Courts.
- Administrative Office of the Courts. 1997. *Report from The Commission on the Future of the Tennessee Judicial System*. Tennessee: Administrative Office of the Courts.
- Administrative Office of the Courts. 2000. *Annual Report 2000*. Tennessee: Administrative Office of the Courts.
- Administrative Office of the Courts. 2001. *General Manual for Clerks of Courts*. Tennessee: Administrative Office of the Courts.
- Administrative Office of the United States Courts. 1999. *Understanding the Federal Courts*. Washington, D. C.: Federal Judiciary <http://www.uscourts.gov/ufc99.pdf>. 08/01.
- Administrative Office of the United States Courts. Utah: <http://www.uscourts.gov>. 06/01.
- Afonso, Orlando. 1999. «A independência do poder judicial». *Sub Judice – justiça e sociedade*. N.º 14. Coimbra: DocJuris: 45-52.
- Albers, Pim (s/d). *Supervision of the judiciary and the role of the judge in the development of quality criteria*. Hague: Department for the Administration of Justice.
- Albers, Pim (s/d). *The Dutch legal system: Past, Present and Future*. Policopiado.
- Albers, Pim. (s/d). *Evaluation Programme 'Administration of Justice in the 21st century': modernization of the administration of justice in the Netherlands*. Hague: Department for the Administration of Justice.
- Albers, Pim. 2001. *Modernising the dutch courts; new court proceedings and the introduction of a quality system for the judiciary*. Council of Europe meeting Madrid.
- Andersen Consulting. 2000. *Estudo de Organização e funcionamento dos Tribunais Administrativos*. Lisboa: Ministério da Justiça.

- Araújo, António de. 2000. «A “crise” da justiça portuguesa». In Barreto, António. *Justiça em Crise? Crises da Justiça*. Lisboa: Publicações Dom Quixote: 63-75.
- Asay, Alan. 1994. «Electronic Filing of Case Documents». *Fourth National Court Technology Conference (CTC4)*. Williamsburg: National Center for State Courts. http://www.ncsc.dni.us/ncsc/ctc4/articles/elec_a.htm. 08/01.
- Casey, Pamela. 1998. “Defining optimal court performance: the trial court performance standards”. Williamsburg: National Center for State Courts. <http://www.ncsc.dni.us/research/tcps-casey.article.pdf>. 10/01.
- Comité Europeu da Cooperação Jurídica [CDCJ], Comité Europeu para os Problemas Criminais [CDPC]. 2000. *Medidas para uma boa relação custo-eficácia tomadas pelos Estados-Membros para permitir uma melhor eficácia da Justiça*. 23ª Conferência de Ministros Europeus da Justiça (Londres 8-9 de Junho de 2000). Lisboa: Ministério da Justiça.
- Consejo General del Poder Judicial. 1997. *Libro Blanco de la Justicia*. Madrid: CGPJ.
- Council of Europe. 1996. *The management of criminal justice*. Recommendation n. R (95) 12 and report. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Council of Europe. 2000. *Judicial Organization in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Court Service Information Services Division. 2000. *Information Systems for a 21st Century Court Service*. London: Lord Chancellor’s Department.
- Court Service Website. <http://www.courtservice.gov.uk/>. 09.01.
- Court Service. 2001a. *Court Service Business Plan*. London: Lord Chancellor’s Department.
- Court Service. 2001b. *The Court Service Annual Report 1999-2000*. London: Lord Chancellor’s Department.
- Court Service. 2001. *Modernising the Civil Courts. A consultation paper*. London: Lord Chancellor’s Department.
- Crozier, Michel. 1981. *O fenómeno burocrático*. Brasília: Editora Universidade.
- Departamento de Justicia de Economía, Trabajo y Seguridad Social. <http://www.igsap.map.es/cia/ccaa/c16.htm>. 08-01.
- Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. (s/d). *Sistema de Información Documental de la Administración de Justicia del*

- País Basco – Guía Técnica para el Tratamiento Documental y Recuperación de Resoluciones*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social.
- Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. (s/d). *Plan de Informática y Telecomunicaciones Judiciales 2000-2003*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social.
- Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. 1997. *Acuerdo sobre la Modernización en la Prestación del Servicio Público de la Justicia y su Repercusión en las Condiciones de Trabajo del Personal al Servicio de la Administración de Justicia del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. 1998. *La Administración de Justicia en el País Vasco – Uma década de Gestion en Justicia – Memoria de Actuaciones 1988-1997*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social.
- Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. 1988. *Guía básica de la Justicia*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Departamento de Justicia. 1991. *Propuesta de Modernización de la Administración de Justicia*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Diniz, Antero Alves Monteiro. 2000. «O tribunal – um complexo órgão de soberania». In Barreto, António. *Justiça em Crise? Crises da Justiça*. Lisboa: Publicações Dom Quixote: 43-50.
- Estanque, Elísio. 1997. *As relações sociais e ambiente cultural nas organizações*. Coimbra: FEUC.
- Faremo, Grete. 1996. *Efficiency and fairness of civil, criminal and administrative justice*. Oslo: Ministério da Justiça. <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/jd/1996/taler/012005-090056/index-dok000-b-n-a.html>. 10-01.
- Fentress, Keith. 1999. «New Technologies for Courthouse Planning». *Sixth National Court Technology Conference (CTC6)*. Williamsburg: National Center for State Courts. [http://www.ncsc.dni.us/ncsc/tis/tis99/ctc6/CTC6_502 - Session.htm](http://www.ncsc.dni.us/ncsc/tis/tis99/ctc6/CTC6_502_Session.htm). 06/01.
- Ferrão, Francisco. 2000. «A Gestão do Conhecimento – Perspectiva Estratégica». *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. Vol. 1. N.º 1. Braga: APAPP: 72-81.

- Fonseca, Guilherme da. 2000. «A responsabilidade do Estado pelos actos da função judicial e as crises da justiça». In Barreto, António. *Justiça em Crise? Crises da Justiça*. Lisboa: Publicações Dom Quixote: 193-201.
- Frota, Mário. 2000. «Crise de Justiça, Crise de cidadania». *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. Vol. 1. N.º 2. Braga: APAPP: 146-158.
- Goldschmidt, Jona e Pilchen, Ira. 1996. *User-Friendly Justice*. Chicago: American Judicature Society.
- Gomes, Conceição. (no prelo). «A evolução da criminalidade e as reformas processuais na última década: alguns contributos». *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra: CES.
- Gomes, Conceição (org.). 1998. *Porquê tão lentos? Três casos especiais de morosidade na administração da justiça*. Coimbra. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/CES.
- Hall, Richard H.. 1996. *Organizations – structures, processes, and outcomes*. London: Prentice-Hall International.
- Institute for Court Management. <http://www.ncsc.dni.us/icm>. 06/01.
- «Interactions in the criminal justice system». 1987. *Collected Studies in Criminological Research*. Vol. XXV. Strasbourg.
- Jesuino, J. Correia (s/d). «O factor liderança nas organizações». *Revista de Gestão*. N.º VIII. Lisboa: ISCTE: 5-11.
- Kovacs, Ilona. 1989. «Tendências de transformação tecnológica e organizacional nas empresas: a emergência de novos sistemas produtivos». *Revista do Centro de Estudos de Economia e Sociedade*. N.º 1. Lisboa: CESO: 39-66.
- Lauwaars, F. C.; Doelen, F. C. J. van der; Weimar, A.. 2000. *Professional Quality: The Balance between judicial independence and social effectiveness*. E.U.A.
- Law Commission for England and Wales. 2001. *Law Under Review Nº 54*. Law Commission: London. <http://www.lawcom.gov.uk/library/lur/lur40new.htm> 10.01.
- Leggatt, Andrew. 2001. *Tribunal for users. One system, One service*. London: Lord Chancellor's Department. <http://www.tribunals-review.org.uk/leggatthtm/leg-00.htm>. 10.01.
- Lopes, Albino e Lopes, Catarina. 2000. «Auditorias do Sistema de Qualidade nas unidades de registo nacionais: à procura de um novo paradigma de

- mudança contínua». *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. Vol. 1. N.º 2. Braga: APAPP: 107-119.
- Lopes, Albino e Reto, Luís. 1989. «Cultura de empresa – moda, metáfora ou paradigma?». *Col. Cadernos de trabalho do curso de Gestão*. N.º 1. Lisboa: ISCTE.
- Lord Chancellor's Department Website. <http://www.lcd.gov.uk>. 07. 01.
- Lord Chancellor Irvine of Lairg. 2000. *Information technology in the crown courts*. London: Lord Chancellor's Department. http://www.lcd.gov.uk/speeches/2000/lc240500_it.htm. 10.01.
- Lord Chancellor's Department. (s/d). *Magistrates' Courts Organization and Performance*. London: Lord Chancellor's Department. <http://www.lcd.gov.uk/deprep/a/o2magcourt.htm>. 10.01.
- Lord Chancellor's Department. (s/d). *The Court Service*. London: Lord Chancellor's Department. <http://www.open.gov.uk/lcd/deprep/a/05courtservice.htm>. 07.01.
- Lord Chancellor's Department. 1998a. *Access to justice with conditional fees*. London: Lord Chancellor's Department. <http://www.lcd.gov.uk/consult/leg-aid/lacon.htm>. 11.01.
- Lord Chancellor's Department. 1998b. *The future role of the justices' clerk. Consultation Paper*. London: Lord Chancellor's Department. <http://www.lcd.gov.uk/consult/general/jc-role.htm>. 08.01.
- Lord Chancellor's Department. 1998c. *Modernising Justice. A summary of the Government's proposals*. London: Lord Chancellor's Department. <http://www.lcd.gov.uk/consult/access/mjsindex.htm>. 10.01.
- Lord Chancellor's Department. 1998d. *Modernising Justice. The Government plans for reforming legal services and the courts*. London: Lord Chancellor's Department.
- Lord Chancellor's Department. 1998e. *Resolving and avoiding disputes in information age*. London: Lord Chancellor's Department. <http://www.lcd.gov.uk/consult/itstract/vivcon.htm>. 10.01.
- Lord Chancellor's Department. 2000a. *A vision of the civil justice system in the information age*. London: Lord Chancellor's Department. <http://www.lcd.gov.uk/cj2000/cj2000.htm>. 10.01.
- Lord Chancellor's Department. 2000b. *Conditional fees: sharing the risks of litigation responses*. London: Lord Chancellor's Department. <http://www.lcd.gov.uk/consult/confees/confeeshd.htm>. 10.01.

- Lord Chancellor's Department. 2000d. *The future role of the justices' clerk. a strategic steer*. London: Lord Chancellor's Department. <http://www.lcd.gov.uk/consult/general/jcrole.htm>. 08.01.
- Lord Chancellor's Department. 2001. *The Criminal Courts Review Report. A Government Statement*. London: Lord Chancellor's Department.
- Lord Chancellor's Department. *The Lord Chancellor & The Constitutional Framework*. London: Lord Chancellor's Department. <http://www.lcd.gov.uk/lc-confr.htm>. 10.01.
- Lord Justice Auld. 2001a *Criminal Courts Review. Report Summary*. London: Lord Chancellor's Department. <http://www.criminal-courts-review.org.uk/sumary.htm>. 11.01
- Lord Justice Auld. 2001b. *Review of the Criminal Courts of England and Wales*. London: Lord Chancellor's Department.
- Lord Woolf. 1996. *Access to Justice, Final Report*. London: Lord Chancellor's Department.
- Ministerio de la Justicia español. <http://www.mju.es/>. 11-01.
- National Center for State Courts. 1995a. «Case Management Systems». *Briefing Papers*. Williamsburg: National Center for State Courts. <http://www.ncsc.dni.us/ncsc/briefing/cms.htm>. 09/01.
- National Center for State Courts. 1995b. «Kiosks» *Briefing Papers*. Williamsburg: National Center for State Courts <http://www.ncsc.dni.us/ncsc/briefing/kiosks.htm>. 08/01.
- National Center for State Courts. 1995c. «Videoconferencing». *Briefing Papers*. Williamsburg: National Center for State Courts <http://www.ncsc.dni.us/ncsc/briefing/vc.htm>. 08/01.
- National Center for State Courts. 2000. *Program divisions briefs*. National Center for State Courts. Williamsburg: National Center for State Courts.
- Niemeijer, Bert e Baas, Nike. 1999. *Kwaliteitssystem voor de rechtsprekende macht*. WODC *Onderzoeksnotities*, nr. 3. Hague: Ministry of Justice.
- Niemeijer, Bert. 2000. *Judicial Organization in the Netherlands: innovation under pressure*. Law and Society Annual Meeting. Miami. Policopiado.
- Ostrom, Brian J. e Hanson, Roger A. 1999. *Efficiency, Timeliness, and Quality: A New perspective from nine state criminal trial courts*. Williamsburg: National Center for State Courts.

- Ott, Claus. 2000. *Court Reform and Economic Growth: The European Experience*. Madrid.
- Pereira, Armando. 2000. «A Gestão e a Modernização na Administração Pública e particularmente na Administração Local e Regional». *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. Vol. 1. N.º 1. Braga: APAPP: 82-97.
- Peters, Tom e Waterman, Robert. 1987. *Na senda da excelência*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Raine, John W. 2001. «Modernizing Courts or Courting Modernization?» *In Criminal Justice*. Vol I. N.º 1. Fevereiro. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications: 105-128.
- Relatório da Comissão Norueguesa para os tribunais Judiciais. 1999. <http://odin.dep.no/jd/norsk/publ/utredninger/NOU/012005-020026/index-hov015-b-n-a.html>.
- Ribeiro, João. 2000. «Formação e treino do Administrador do Tribunal». *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. Vol. 1. N.º 2. Braga: APAPP: 93-106.
- Rocha, J. A. Oliveira. 2000. «Modelos de Gestão pública». *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. Vol. 1. N.º 1. Braga: APAPP: 6-16.
- Rocha, J. A. Oliveira. 2000. «Organização e Gestão dos tribunais». *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. Vol. 1. N.º 2. Braga: APAPP: 56-61.
- Rushing, Conrad L. 1999. *Court Technologies and Facilities Design: A Next Generation of "Distributed Courts"*. Williamsburg: National Center for State Courts. <http://www.ncsc.dni.us/ncsc/tis/tis99/ctc6/CTC6-501-Session.htm>. 08/01.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1994. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1999. «A crise (interna ou externa) dos tribunais?». *Colóquio A Justiça em Portugal*. Conselho Económico e Social. Lisboa: Série Estudos e Documentos.
- Santos, Boaventura de Sousa; Villegas, Mauricio García (orgs.). 2001. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Santos, Boaventura de Sousa; Pedroso, João; Marques, Maria Manuel Leitão; Ferreira, Pedro Lopes. 1996. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Afrontamento/ CES/ CEJ.

- Secretary of State for the Home Department. 2001. *Criminal Justice: The Way Ahead*. London: Stationery Office.
- Silva, José Orvalho da. 2000. «Qualidade, cidadania e modernização administrativa». *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. Vol. 1. N.º 1. Braga: APAPP: 106-111.
- Thurley, K. E. 1991. *Conference Report. 4th Conference on Crime Policy, Strasbourg 9th to 11th May 1990*. Strasbourg.
- Timms, Perry. 2001. *The Court Service Modernisation*. London: Lord Chancellor's Department.
- Timms, Perry. 2001. *Information on Courts – England and Wales*. Policopiado.
- Tobin, Robert W. 1997. *An Overview of Court Administration in the United States*. Williamsburg: National Center for State Courts.
- Torres, Mário. 2000. «Por uma economia do serviço público de justiça». In Barreto, António. *Justiça em Crise? Crises da Justiça*. Lisboa: Publicações Dom Quixote: 385-391.
- UK National Digital Archive of Datasets. <http://ndad.ulcc.ac.uk/datasets/ah/lordchan.htm>. 10.01.
- Vasconcelos, Pedro Bacelar de. 2000. «Crítica da Injustiça». In Barreto, António. *Justiça em Crise? Crises da Justiça*. Lisboa: Publicações Dom Quixote: 405-410.
- Voermans, Wim. 1999. *Councils for the judiciary in EU countries*. European Commission/ TAIEX. Tilburg University/ Schoordijk Institute.
- Wheeller, Russell. 2001. *Court Management and the Reform of Justice*. Policopiado.
- Winsvold, Lars. (s/d). *The courts and the administration of justice in Norway*. <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/ud/1996/eng/032005-990428/index-dok000-b-n-a.html>. 10-01.
- Zuckerman, A.A.S. 1999. *Civil justice in crises – comparative perspectives of civil procedure*. Oxford: University Press.