

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUNS ASPETOS RELATIVOS À JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA

Neste texto o autor perspectiva de uma forma crítica os caminhos da reforma profunda do sistema de justiça administrativa e fiscal, sob dois pressupostos: a resolução de muitos dos problemas da justiça não depende de reformas legislativas (visão macro) e mesmo no domínio em que possam ser úteis tais reformas, serão elas absolutamente inúteis se não forem executadas de harmonia com os valores que presidiram à sua conceção (visão micro).

Palavras-chave: justiça administrativa e fiscal; modelo de gestão dos tribunais; recrutamento, formação, avaliação e progressão dos juízes.

1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

1. Uma importante advertência prévia. Este não é um trabalho científico. Não sou especialista em matérias de natureza judiciária e apenas possuo um conhecimento superficial da vasta produção científica que, entre nós, como no estrangeiro, tem sido desenvolvida a partir do estudo sistemático das questões que nesse domínio se colocam.

Este texto apenas consiste, por isso, num *depoimento*: o depoimento de quem, por circunstâncias várias, teve algum envolvimento, ao longo dos últimos anos, com a jurisdição administrativa e fiscal — envolvimento que começou com a minha intervenção no processo legislativo da reforma do contencioso administrativo, que se desenvolveu entre os anos de 2001 e 2004, e que veio a culminar no exercício de funções, até há relativamente pouco tempo, como vogal do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Foi com alguma relutância que acedi ao convite que me foi amavelmente dirigido para prestar este depoimento. E, se acabei por lhe dar uma resposta positiva, foi para não deixar de corresponder a um interesse genuíno que senti existir e porque, ao longo dos últimos anos, me vi forçado a refletir sobre um conjunto de questões relacionadas com o funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal e me pareceu que poderia ser útil dar conta do conteúdo dessa reflexão.

O que se segue não passa, pois, do alinhar de um conjunto de considerações despreziosamente formuladas a respeito de um conjunto de questões que se me foram suscitando a propósito do funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal.

2. Ainda em sede de considerações prévias, devo começar por dizer que, ao contrário do que porventura possa parecer, não sou daqueles que acreditam que todos os problemas se resolvem através de reformas legislativas — e, no domínio da justiça, através de grandes transformações, que, em última análise, passem por uma revisão constitucional. Mais do que isso: não sou daqueles que, em nome da necessidade de profundas transformações, advogam que, sem essas transformações, nada vale a pena tentar fazer de concreto para melhorar o estado das coisas.

A meu ver, a resolução de muitos dos problemas da justiça não depende, na verdade, de reformas legislativas; e, mesmo nos domínios em que possa ser útil a introdução de tais reformas, é muito importante ter consciência de que a legislação mais perfeita, inspirada no mais admirável dos modelos, pode conduzir a resultados perfeitamente caricaturais, se não for executada de harmonia com os valores que presidiram à sua conceção.

No presente texto, não deixarei, por isso, de procurar perspetivar, numa visão *macro*, os caminhos que uma reforma mais profunda do sistema poderia abrir. Mas sem ir, nesse plano, demasiado longe, por ter consciência da escassa utilidade que poderia ter um texto exclusivamente dedicado a sustentar como poderiam ser as coisas se o mundo fosse radicalmente diferente. E, sobretudo, sem deixar de ter em vista, numa visão *micro*, os aspetos em que me parece que o sistema poderia beneficiar de aperfeiçoamentos sem necessidade de ruturas.

Esta advertência reveste-se de grande importância na economia da presente exposição, pois explica que as considerações que se seguem, de conteúdo muito diversificado, se projetem em planos entre si muito diferenciados, possuindo, por isso, alcances muito desiguais — partindo, relativamente a cada ponto, de uma visão *macro* para uma visão *micro*.

2. RECRUTAMENTO E FORMAÇÃO DOS JUÍZES

3. Não posso deixar de começar por assumir, numa visão *macro*, que não me identifico com o modelo de *juiz funcionário* que, a exemplo do que sucede em tantos outros países europeus, também entre nós se encontra instituído.

Na verdade, acredito firmemente que a nossa justiça seria muito melhor se os nossos juizes não fossem o produto de uma carreira com as características que apresenta. Não concordo com o modelo de recrutamento e formação inicial de juizes no Centro de Estudos Judiciários, porque não acredito que os juizes devam ser produzidos numa escola. E não concordo com

o seu modelo de recrutamento, porque não acredito que os juízes devam ter uma carreira de quarenta anos iniciada nos bancos da escola.

No mundo em que vivemos, não há profissões para a vida; e a vida não se aprende na escola. A meu ver, a riqueza e a complexidade da vida que é submetida à apreciação dos juízes só pode ser apreendida na vida do próprio juiz. Por isso, acredito firmemente que ninguém devia poder ser juiz antes dos quarenta anos de idade; que o exercício da função de juiz devia ser precedido do exercício de outra profissão; e que apenas deviam ascender à função de juiz aqueles a quem, através de um escrutínio sério, sustentado na avaliação da sua experiência, fossem reconhecidas as qualificações técnicas e as capacidades humanas necessárias para o efeito.

Num plano mais abstrato de análise, defendo, por isso, que, uma vez concluída a respetiva formação universitária, todos os licenciados em Direito interessados no exercício de profissões forenses deveriam frequentar um curso homogéneo de preparação para esse exercício, organizado pelo Estado, em articulação com as Universidades, no termo do qual haveria um exame rigoroso, de cuja aprovação dependeria a possibilidade do acesso àquelas profissões. Esse exame seria condição para o acesso ao estágio de advocacia, assim como à magistratura do Ministério Público, que me parece fazer todo o sentido que seja estruturada segundo um modelo de carreira.

A meu ver, o acesso à função de juiz só deveria estar, entretanto, ao alcance de quem, por se ter distinguido no exercício de profissões forenses ao longo de pelo menos quinze anos, preenchesse os exigentes requisitos necessários para participar em concursos nacionais organizados para o efeito.

Para que este modelo pudesse funcionar de modo adequado, várias condições teriam, naturalmente, de ser reunidas.

Seria, desde logo, necessário proceder à *requalificação social do juiz*, abandonando o modelo de *massificação* e *proletarização* para o qual se tem caminhado. Com efeito, o juiz deve ser um profissional socialmente muito prestigiado. Ora, para que assim seja, a função de juiz deve ser exercida pelos melhores e, por isso, deve ser atractiva para os melhores. Por conseguinte, o juiz deve ser muito bem remunerado pelo exercício das suas funções e não deve perder o seu tempo com minudências, que podem ocupar outros profissionais, dotados de qualificação e, por consequência, de remuneração inferior.

Neste sentido, parece-me evidente que muito do trabalho que hoje tem de ser realizado pelos juízes deve ser realizado por meros juristas com funções de assessoria, cuja existência nos tribunais em número adequado — que, embora prevista na lei, não tem concretização efetiva — permitiria fazer reduzir o número de juízes, permitindo-lhes concentrar na função de julgar, que é o seu *munus*, e, ao mesmo tempo, auferir melhores remunerações. Em minha opinião, a indispensável *requalificação social do juiz* passaria, pois, sem acréscimo da despesa global do Estado, pela significativa redução do número de juízes, melhor remunerados, acompanhado da criação de um número adequado de lugares de assessores.

Por outro lado, para que o modelo proposto pudesse funcionar de modo adequado, seria necessário que se levasse verdadeiramente a sério a nobilíssima tarefa de seleccionar os candidatos ao exercício da função de julgar. Com efeito — e ao contrário do que, ao longo de todos estes anos, tem sucedido no âmbito do recrutamento de auditores de justiça a que procede o Centro de Estudos Judiciários —, teria de ser assumido ao mais alto nível que os concursos nacionais de seleção de juízes seriam conduzidos por júris nacionais constituídos pelos mais qualificados, de entre os profissionais do foro e os professores das mais prestigiadas Universidades portuguesas. Com efeito, a atractividade para os melhores, em que não pode deixar de assentar o prestígio da função, também depende do público reconhecimento de que são efetivamente os melhores que são seleccionados, segundo elevados padrões de exigência e seriedade — requisito que só a constituição de júris do mais alto nível pode assegurar.

Acrescente-se, no que especificamente respeita à jurisdição administrativa e fiscal, que meros funcionários da Administração Pública ou da administração tributária não se poderiam apresentar aos concursos nacionais de seleção de juízes a que acabo de referir-me, aos quais apenas poderia ser admitido quem se tivesse distinguido no exercício de profissões forenses ao longo de pelo menos quinze anos. No conceito de exercício de profissões forenses, para este efeito, deveria, entretanto, ser, a meu ver, incluído o exercício de funções como *advogado do Estado* — carreira que, a meu ver, deveria ser criada no âmbito da Administração Pública para, com alguma similitude em relação à figura espanhola dos *abogados del Estado*, integrar, com um estatuto próprio, designadamente no plano deontológico, o corpo específico dos juristas que, no seio das entidades públicas, estivessem habilitados a exercer o respetivo patrocínio junto dos tribunais administrativos e fiscais, quando estas não constituam advogado para o efeito.

4. Deslocando agora a análise, ainda quanto a este tema, para um plano menos abstrato, também não posso deixar de exprimir a opinião, agora numa visão *micro*, de que, mesmo aceitando o modelo de *juiz funcionário* vigente, são completamente inaceitáveis os termos em que se processa o recrutamento de auditores de justiça no Centro de Estudos Judiciários, designadamente para a jurisdição administrativa e fiscal.

São, desde logo, inaceitáveis as condições logísticas em que, em termos gerais, se processa o recrutamento no âmbito do Centro de Estudos Judiciários. Com efeito, um Estado que se preocupasse minimamente com o prestígio das suas magistraturas já teria assegurado, há muito tempo, um conjunto de condições mínimas que, ao fim de tantos anos, nunca tratou de reunir no Centro de Estudos Judiciários.

Em primeiro lugar, e antes de tudo o mais, o Centro de Estudos Judiciários devia ser legalmente submetido à observância de procedimentos públicos e transparentes de seleção dos seus docentes, através de concursos realizados sob a égide de júris constituídos por magistrados e professores

universitários do maior prestígio. Assim como também deviam ser legalmente disciplinados com grande clareza e transparência os regimes de prestação por magistrados de serviço docente no Centro de Estudos Judiciários — designadamente, com a preocupação de evitar a perpetuação de vínculos a tempo inteiro, na medida em que a transformação de magistrados em professores, com o afastamento da vida ativa, só pode ser empobrecedor para a formação a ministrar numa escola que se pretende profissional.

Por outro lado, são dramáticas, por falta dos recursos mínimos indispensáveis, as condições em que se processa a seleção dos auditores de justiça no Centro de Estudos Judiciários. Com efeito, para a realização dessa exigente tarefa, o Centro de Estudos Judiciários devia dispor dos recursos necessários para poder contar com a colaboração de profissionais adequadamente habilitados a assegurar a correção das provas escritas de acesso e a integrar os júris das respetivas provas orais. Para o efeito, o próprio Estado, através do Ministério da Justiça, deveria empenhar-se, porventura através da celebração de protocolos com instituições credíveis, em criar as condições para que a correção das provas escritas de acesso seja assegurada por um corpo estável e qualificado de corretores profissionais e que as provas orais sejam realizadas perante júris nacionais integrados pelas mais prestigiadas figuras das magistraturas e das Universidades. A inexistência destas condições é, a meu ver, gravíssima causa de desprestígio neste domínio.

No que especificamente respeita à seleção de auditores para a jurisdição administrativa e fiscal, é, desde logo, aviltante que candidatos à função de juiz prestem provas orais perante funcionários da administração tributária. E a situação é agravada pelas manifestas deficiências de âmbito geral de que enferma o regime normativo vigente sobre a matéria, que, aliás, já levaram o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a assumir a necessidade de uma revisão urgente do regime de acesso ao Centro de Estudos Judiciários e a manifestar a sua disponibilidade para colaborar com os órgãos competentes na busca das soluções mais adequadas para corrigir as deficiências existentes.

Com efeito, e sem prejuízo da existência de outros tipos de deficiências de menor alcance, são desde logo patentes os desequilíbrios que caracterizam o referido regime.

Desequilíbrio, desde logo, entre as condições de acesso a que são submetidos os candidatos pela via académica à jurisdição administrativa e fiscal e os candidatos pela via académica aos tribunais judiciais ou ao Ministério Público. Com efeito, enquanto a fase escrita das provas de conhecimentos a que estes últimos são submetidos compreende a realização de três provas (uma prova de resolução de casos de direito civil e comercial e de direito processual civil, uma prova de resolução de casos de direito penal e de direito processual penal e uma prova de desenvolvimento de temas culturais, sociais ou económicos), pelo que a prova de desenvolvimento de temas culturais, sociais ou económicos apenas corresponde a um terço da fase escrita, os candidatos pela via académica à jurisdição administrativa e fiscal são apenas

submetidos à realização de duas provas (uma prova de resolução de casos de direito e processo administrativo e tributário e uma prova de desenvolvimento de temas culturais, sociais ou económicos), o que faz com que a prova de desenvolvimento de temas culturais, sociais ou económicos tenha o peso de 50%, que se afigura desproporcionado.

Note-se, a propósito, que, sendo a jurisdição, por um lado, administrativa e, pelo outro, fiscal, por maioria de razão se justificaria a existência de duas provas escritas separadas, para resolução de casos de direito administrativo e contencioso administrativo e para resolução de casos de direito fiscal e contencioso tributário, respetivamente.

Desequilíbrio, depois, entre as condições de acesso a que são submetidos os candidatos pela via académica e os candidatos pela via profissional. É, com efeito, evidente o desequilíbrio existente entre o modelo de acesso a que são submetidos os candidatos pela via académica, que são submetidos a uma exigente prova escrita de direito administrativo e fiscal e a provas orais sobre um conjunto alargado de matérias, e aquele a que são submetidos os candidatos pela via profissional, cujo acesso se centra exclusivamente na respetiva área de especialização, na medida em que a prova da fase escrita a que são submetidos consiste na redação de uma decisão mediante a disponibilização de um conjunto de peças relevantes que constem habitualmente de um processo judicial, em matéria administrativa ou tributária, consoante a opção do candidato, e a fase oral é substituída por uma prova de avaliação curricular, que inclui uma discussão sobre o currículo e a experiência profissional do candidato e uma discussão sobre temas de direito, baseada na experiência do candidato, que pode assumir a forma de exposição e discussão de um caso prático.

Este desequilíbrio ostensivo já foi reconhecido pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. E se tivermos presente que o acesso à judicatura está aberto a qualquer jurista, podendo a experiência profissional dos candidatos traduzir-se, pura e simplesmente, num currículo de funcionário da Administração Pública ou da administração tributária, facilmente se percebe que estamos, a prazo, a formar uma jurisdição predominantemente constituída por ex-funcionários.

5. Uma última palavra, ainda quanto a este ponto, para exprimir, entretanto, a minha mais viva preocupação pela situação em que, de modo subreptício e, por isso, quase impercetível, o poder político está a deixar cair a jurisdição administrativa e fiscal, ao não proceder há vários anos à abertura de concursos para recrutamento de juízes para esta jurisdição.

Com efeito, a existência de uma justiça administrativa e fiscal forte e prestigiada é fundamental num Estado de Direito consolidado. No caso português, em que a tradição forjou e a Constituição consagrou uma jurisdição própria nesse domínio, isso passa necessariamente por dotar essa jurisdição de recursos qualificados na quantidade mínima indispensável, a começar pelos juízes.

Ora, cumpre ter presente que a história do regime democrático instituído em 1976 não é, contudo, nada abonatória nesse domínio. Com efeito, desde que, com a instituição do regime democrático, se percebeu a importância que a jurisdição administrativa e fiscal nesse quadro podia e devia assumir, contra ela se ergueu de imediato o poderoso *lobby* dos tribunais judiciais — *rectius*, de uma certa *nomenklatura* corporativa que deles tomou conta —, sedento de um poder que via escapar ao seu controlo.

Foi, por isso, contra ventos e marés que, em 1984, foi aprovado o primeiro Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. E não foi por acaso que, ao longo dos vinte anos durante os quais ele vigorou, nunca foi dada aplicação ao regime que nele se consagrava de recrutamento próprio de juízes para os tribunais administrativos e fiscais. Como também não foi por acaso que, após a publicação, em 2002, do atual Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, não foi aprovado nenhum dos diplomas complementares que nele se encontravam previstos, respeitantes ao estatuto dos juízes da jurisdição e ao respetivo regime de recrutamento.

Em tal contexto, revestiu-se, pois, da maior importância — apesar, como vimos, das suas imperfeições — o facto de a Lei do Centro de Estudos Judiciários de 2008 ter vindo, por fim, consagrar o primeiro regime ordinário de recrutamento de juízes para a jurisdição administrativa e fiscal. Ora, uma vez dado esse passo histórico, era crucial dar aplicação a esse regime.

A verdade, porém, é que, ao longo dos últimos anos, tanto o Governo anterior como o atual não têm aberto concursos de recrutamento de juízes para a jurisdição administrativa e fiscal — tendo ido, até, ao ponto, no ano passado, de criar o precedente de abrir concursos para as magistraturas judicial e do ministério público, e não abrir para os tribunais administrativos e fiscais, quando nada o justificava, na medida em que, desde a entrada em vigor do atual Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscal, em 1 de janeiro de 2004 — ou seja, ao longo dos últimos anos dez anos —, a jurisdição administrativa e fiscal só por três vezes teve oportunidade de proceder ao recrutamento de juízes, e sempre em pequena quantidade, através de um concurso extraordinário e de dois recrutamentos realizados no âmbito da Lei do Centro de Estudos Judiciários de 2008.

3. MODELO DE GESTÃO DOS TRIBUNAIS

6. No que respeita ao modelo de gestão da jurisdição, devo começar por dizer que muitos dos problemas de funcionamento da justiça não parecem estar associados a essa questão.

Assim, afigura-se pertinente questionar, por exemplo, o enquadramento normativo — particularmente original, numa perspetiva de direito comparado — que no nosso ordenamento jurídico é dado aos oficiais de justiça. Com efeito, não faz, a meu ver, qualquer sentido a existência de um Conselho dos Oficiais de Justiça, que nenhuma razão parece justificar, na medida em que,

para mim, os oficiais de justiça são funcionários como quaisquer outros, pelo que deveriam estar submetidos à autoridade dos órgãos do tribunal sob a égide dos quais desempenham as suas tarefas. E tenho dificuldade em compreender como possa conduzir-se racionalmente a gestão de um tribunal, numa perspetiva de eficácia e eficiência, reservando para os serviços de secretaria uma autonomia que, dificultando a coordenação do trabalho dos funcionários judiciais com o dos juizes e, por exemplo, a reafetação de funcionários de um serviço para outro ou a respetiva reafetação de funções dentro do mesmo serviço, me parece tendencialmente conflituante com a necessidade de assegurar uma adequada gestão processual.

Assim como, por outro lado, também me suscita as maiores dúvidas a excessiva mobilidade reinante no mundo da justiça, que faz com que, se assim quiserem, todos os agentes estejam sempre em trânsito, sem se fixarem em lado nenhum, nem, portanto, assumirem por muito tempo a responsabilidade por o que quer que seja que tenham entre mãos, de acordo com um plano minimamente estruturado de trabalho. Basta pensar-se no absurdo que foi desperdiçar formação em funcionários que, exercendo funções apenas durante um curto período de tempo na jurisdição, entretanto a abandonaram para ceder o lugar a outros, a quem essa formação não foi ministrada. Mas o que se diz quanto à mobilidade vale para os juizes, que frequentemente utilizam essa via — que pode até passar pela mera mudança de secção dentro do mesmo tribunal... — para se libertarem de pendências processuais incómodas, entretanto acumuladas.

Centrando, em todo o caso, a atenção na questão do modelo de gestão, haverá que começar por reconhecer que não se afigura possível encontrar aqui um modelo perfeito. Com efeito, as soluções, neste domínio, têm de ser encontradas num difícil equilíbrio entre exigências entre si tendencialmente conflituantes, na medida em que a independência do Poder Judicial parece postular um modelo de gestão que evite intromissões indevidas do poder político, mas, por outro lado, não deve cair-se num modelo de autogestão corporativa, que ponha em causa a legitimidade democrática da gestão e possa comprometer a eficácia e a eficiência da administração da justiça.

Por conseguinte, quando olho, numa visão *macro*, para o modelo vigente de gestão das jurisdições, baseado na existência de Conselhos Superiores, com a composição que possuem, suscita-me reservas a perspetiva, por alguns preconizada, de uma eventual evolução para um único Conselho de Justiça, porventura presidido pelo Presidente da República. Com efeito, existe em Espanha um modelo desse tipo e não me parece que seja positivo o balanço a fazer dessa experiência, que tem contribuído para uma indesejável politização da justiça.

A meu ver, é, pois, preferível um modelo de gestão como aquele que entre nós tem vigorado, assente na existência de Conselhos Superiores de baixo perfil, que, sem prejuízo do acréscimo de legitimidade que lhes advém do facto de não integrarem apenas magistrados na sua constituição, se preo-

cupe de modo preponderante com a eficácia e a eficiência do trabalho que é desenvolvido na jurisdição.

Devo, no entanto, dizer que, desse ponto de vista, o balanço que faço da experiência resultante da minha passagem pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais não é entusiasmante. E, desde logo, porque não vejo que da heterogeneidade da composição do Conselho, no modelo vigente, decorram vantagens efetivas.

Com efeito, por apenas participarem nas reuniões, sem terem outro contacto em razão do cargo com a jurisdição e, portanto, envolvimento no seu funcionamento durante o período que decorre entre as reuniões, os não magistrados que integram o Conselho não têm condições efetivas de acompanhamento e intervenção na gestão da jurisdição, que, por isso, obedece, na prática, a um modelo estritamente corporativo de gestão, a cargo de um grupo de magistrados formalmente encabeçado pelo Presidente do órgão. Esta circunstância é agravada pela inexistência de instrumentos de gestão aptos a fornecer aos membros do Conselho uma visão integrada da jurisdição, a partir do conhecimento da realidade dos tribunais que a integram.

Em minha opinião, mais do que dispersar-se, atomisticamente, na apreciação de questões avulsas, os Conselhos Superiores das duas jurisdições deviam concentrar os seus esforços de modo prioritário na definição e execução de um plano estratégico, que, a partir da necessária informação de gestão, procure dar resposta estruturada aos constrangimentos do funcionamento da respetiva jurisdição.

Ora, para obter este resultado, no que ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais diz respeito, seria, a meu ver, desde logo necessário modificar o modelo de intervenção dos seus membros na gestão da jurisdição. Assim, e sem prejuízo do funcionamento do Conselho Superior em plenário, com as competências que presentemente lhe correspondem, a gestão efetiva e quotidiana da jurisdição deveria ser conduzida por uma comissão de gestão, constituída pelo Presidente, por quatro outros membros do órgão e por um gestor especializado, designado pelo Ministro da Justiça para um mandato renovável de quatro anos, de entre pessoas habilitadas com formação própria. Para o efeito, dois dos magistrados e dois dos não magistrados que integram o Conselho seriam, à partida, designados para nele exercerem funções a tempo inteiro, integrando a referida comissão.

A esta comissão poderia competir, se assim fosse entendido, o exercício de certos poderes delegados pelo Conselho Superior e, em qualquer caso, ela teria a função de acompanhar o funcionamento concreto da jurisdição e, em função disso, fornecer ao Conselho Superior a informação necessária à preparação das suas deliberações e propor a adoção das providências adequadas à melhor gestão da jurisdição.

Naturalmente, este modelo de gestão funcionaria tanto melhor, quanto mais esclarecidos fossem os critérios adotados pelos órgãos de soberania na designação dos seus representantes. Afigura-se, por isso, da maior pertinência notar que, de modo a salvaguardar a imagem de independência que os

elementos externos à jurisdição que são designados para os Conselhos Superiores devem oferecer, tanto em relação ao poder político que os designou, como em relação à jurisdição em cuja gestão vão participar precisamente como elementos externos, seria do mais meridiano bom senso, pelo menos, que o Presidente da República e a Assembleia da República não designassem para os Conselhos Superiores, nem Deputados, nem magistrados da própria jurisdição, ainda que aposentados ou jubilados. Pois como, na verdade, já atrás foi advertido, até a legislação mais perfeita, inspirada no mais admirável dos modelos, pode conduzir a resultados perfeitamente caricaturais, se não for executada de harmonia com os valores que presidiram à sua conceção.

7. Num outro plano, coloca-se a questão da existência de instrumentos de gestão que habilitem o Conselho Superior a assegurar a efetiva gestão da jurisdição. Com efeito, nota-se, desde logo, a inexistência de informação fiável quanto à própria situação global em que se encontram os tribunais. E faltam instrumentos de recolha e tratamento de dados, numa ótica de gestão, que permitam medir o desempenho de cada tribunal e de quem neles exerce funções. Por outro lado, que deste é indissociável, não existe definição de objetivos processuais para cada tribunal e para cada juiz e unidade orgânica, com a conseqüente responsabilização dos intervenientes no atingimento desses objetivos.

A meu ver, é fundamental olhar para a justiça como um serviço público. Pelo que, sem prejuízo da necessidade de assegurar a inexistência de intromissões externas no conteúdo do específico ato de julgar, mediante o qual o juiz, em cada processo, dita a sentença, aplicando o Direito ao caso, devem ser criadas as condições de gestão necessárias para que a administração da justiça funcione segundo padrões mínimos de eficácia e eficiência — o que desde já se afigura possível alcançar, sem prejuízo dos aperfeiçoamentos que uma futura revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais poderá trazer, em sintonia com o quadro legal disciplinador da organização e funcionamento dos tribunais judiciais.

Reveste-se, nesse domínio, do maior relevo a medição do desempenho, em função de objetivos ou níveis de desempenho previamente estabelecidos. Primeira responsabilidade do Conselho Superior, em articulação com os presidentes dos tribunais, deve ser, pois, o planeamento anual do volume exigível de trabalho a desenvolver por cada juiz, por referência ao volume-padrão de processos que se considere exigível o juiz preparar e julgar durante um ano, no contexto específico do tribunal em que exerce funções.

Mas, mais do que isso, afigura-se de fundamental importância definir planos de recuperação de pendências, estabelecendo os critérios a adotar por cada juiz na seleção dos processos não urgentes a movimentar e decidir com caráter prioritário. E, neste plano, deve atender-se a diversas condicionantes, distinguindo consoante a maior ou menor complexidade de decisão e/ou de instrução dos diferentes processos, para evitar que processos mais recentes ultrapassem processos mais antigos, designadamente por serem de

apreciação mais rápida, em razão da sua simplicidade intrínseca ou do facto de não versarem sobre questões novas.

Para o efeito, caberia determinar, *a priori*, por referência a uma tabela classificatória dos processos por graus de complexidade da respetiva decisão e/ou instrução, o número de processos de cada grau de complexidade que cada juiz deveria decidir durante o ano. E, à medida que os processos fossem findos, haveria que aplicar a referida tabela, para o efeito de classificar cada processo em função do grau de complexidade da respetiva tramitação (maior ou menor número de saneadores, de despachos interlocutórios e de diligências probatórias) ou da respetiva decisão (consoante houve ou não decisão sobre o mérito, o juiz se limitou ou não a reproduzir decisões já tomadas noutros processos, etc.). Esta classificação relevaria para o efeito de medir o desempenho do juiz, verificando se ele cumpriu os objetivos ou níveis de desempenho estabelecidos em função dos diferentes graus de complexidade processual, e também seria de considerar no contexto da adoção de eventuais medidas dirigidas a assegurar a equitativa distribuição de processos pelos juízes.

Por outro lado, a experiência de outros países evidencia que o recurso às novas tecnologias permite hoje o acompanhamento em permanência, em cada tribunal, do andamento de cada processo, com identificação do estágio de evolução em que ele se encontra e do tempo consumido em cada uma das fases percorridas, com registo da identidade de cada um dos agentes judiciais que nele intervieram e do tempo durante o qual o processo se manteve sob a sua responsabilidade. Esta monitorização afigura-se indispensável para que se possam localizar fatores de estrangulamento e, em função disso, identificar medidas a adotar para lhes dar resposta, como o reforço de meios a título temporário, assim como para que possam ser imputadas responsabilidades, quando seja caso disso, por atrasos indevidos ocorridos durante o andamento do processo.

De acordo com a filosofia que presidiu à elaboração do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 2002, os presidentes dos tribunais de primeira instância devem desempenhar, neste domínio, um papel muito relevante, no exercício das funções de gestão processual que lhes correspondem. Como é sabido, o Estatuto prevê que os presidentes dos tribunais de primeira instância tenham a categoria de conselheiros. Isso fez com que, num primeiro momento de aplicação do Estatuto, após 1 de janeiro de 2004 — que, infelizmente, acabou por se prolongar até hoje... —, se tivesse ido para a solução de designar para o lugar juízes conselheiros que exerciam funções no Supremo Tribunal Administrativo e que, à margem do que previa o Estatuto, foram fazendo, sem prejuízo de honrosas exceções, uma interpretação do conteúdo funcional do lugar num sentido que tendeu a reduzi-lo a um cargo de mera representação protocolar.

A ideia subjacente à solução consagrada no Estatuto não era, contudo, essa. Com efeito, a solução pressupunha que se avançasse para um modelo de *carreira plana*, como previsto no n.º 4 do artigo 58.º do Estatuto, de acordo

com o qual a categoria dos juizes não dependeria do tribunal em que exercessem funções — modelo, aliás, que, diga-se de passagem, ainda hoje me parece o mais indicado. Após uma primeira fase inicial, de caráter claramente transitória, o que, portanto, se pretendia é que a presidência dos tribunais de primeira instância viesse a ser confiada a juizes de primeira instância, que, ao atingirem a categoria de conselheiros, poderiam habilitar-se ao exercício de tais funções, por nomeação do Conselho Superior, mediante a frequência de um curso específico de formação para o efeito, que incluiria áreas de competências em matérias como gestão processual, avaliação e planeamento, gestão de recursos humanos e liderança, e gestão de recursos orçamentais, materiais e tecnológicos.

E a verdade é que, em qualquer caso, o Estatuto confere aos presidentes dos tribunais de primeira instância importantes competências de gestão processual. No espírito do Estatuto, o presidente é, na verdade, o elemento de ligação do Conselho com o tribunal, com importantes responsabilidades de participação na conceção e implementação de métodos de trabalho, na definição de objetivos mensuráveis no âmbito do tribunal e na proposta e execução de medidas a adotar pelo Conselho para dar resposta a situações de inadequado movimento processual do tribunal.

4. AVALIAÇÃO DOS JUÍZES E PROGRESSÃO DE CARREIRA

8. Numa visão *macro*, devo dizer que compreendo as razões que determinaram o legislador a avançar para soluções que reforçam a presença de não magistrados, externos à jurisdição, nos júris dos concursos de acesso aos tribunais superiores. Pretende-se, desse modo, combater o corporativismo, promovendo a transparência e a objetividade nos concursos.

A minha experiência de participação em tais júris deixou-me, porém, uma sensação de desconforto, na medida em que, se é verdade que a solução referida vai no sentido pretendido, não é seguro que desse modo se promova a escolha dos melhores magistrados para os tribunais superiores, que deve ser o objetivo primacial. Com efeito, não magistrados de perfil universitário tendem a valorizar outros aspetos, que não o da qualidade da experiência profissional do candidato como juiz, cuja apreensão não lhes é fácil, como o respetivo currículo académico — com o que, a meu ver, contribuem para deslocar a atenção do ponto em que ela devia centrar-se, uma vez que se trata de escolher os melhores magistrados para os tribunais superiores.

A questão é indissociável da da avaliação do desempenho dos juizes, à qual não poderei deixar de fazer referência específica a seguir. Com efeito, a meu ver, o que devia ser verdadeiramente determinante na progressão na carreira dos juizes, no modelo de *carreira plana* que preconizo, assim como no acesso aos tribunais superiores, é a avaliação circunstanciada do trabalho que por eles foi desenvolvido ao longo do tempo, refletida nas classificações de serviço que lhe foram atribuídas. Mas, para isso, era necessário assegu-

rar o maior rigor e transparência na atribuição dessas classificações — garantia que, a meu ver, está longe de estar adquirida.

Com efeito, não haveria, a meu ver, razão para procurar combater o corporativismo nos concursos para progressão de carreira, atribuindo preponderância a elementos externos nos respetivos júris, se, a montante, já se tivesse combatido o corporativismo, promovendo o rigor e a transparência na avaliação dos juízes pelo seu desempenho no exercício das funções. A meu ver, sendo esse o caso, a progressão na carreira, no modelo de *carreira plana*, assim como o acesso aos tribunais superiores, poderia, pois, depender, sem intervenção de outros critérios, da classificação e da antiguidade dos candidatos.

9. Para que assim pudesse ser, seria, no entanto, a meu ver, necessário percorrer um longo caminho, que está por fazer, no sentido da promoção do rigor e da transparência na avaliação dos juízes. O que, a meu ver, poderia ser tentado em dois planos.

No primeiro desses planos, afigura-se da maior importância assegurar a existência de um quadro estável de inspetores, que, a meu ver, deveria ser preenchido por concurso, de entre juízes habilitados com a necessária formação. Nessa perspetiva, os juízes com dois anos na categoria de conselheiros poderiam habilitar-se ao exercício das funções de inspetor, por nomeação do Conselho Superior, mediante a frequência de um curso específico de formação para o efeito.

E, por outro lado, investir, desde logo no plano legislativo, na parametrização dos fatores e critérios a considerar nos relatórios de inspeção, de acordo com uma grelha muito estrita, que reduza ao mínimo os elementos de subjetividade. Com efeito, parece-me desde há muito que a estrutura dos relatórios de inspeção deve obedecer a um modelo rígido, consubstanciado num formulário, que deixe o mínimo possível à subjetividade do inspetor. Na verdade, não deve competir ao inspetor a seleção dos aspetos sobre os quais se pronuncia no relatório, nem a extensão ou grau de pormenor com que se refere a cada um deles. A meu ver, deve ser, por isso, claramente estabelecido o elenco taxativo dos pontos a considerar nos relatórios de inspeção, assim como a tabela classificativa a aplicar em relação a cada um deles. E esse elenco deve ser de dimensão reduzida, privilegiando a avaliação qualitativa do desempenho segundo critérios predominantemente objetivos, à medida do que a um inspetor é possível apreender.

Repare-se que os dois aspetos apontados estão intimamente relacionados entre si. Com efeito, a necessidade de profissionalizar a função de inspetor é indissociável da necessidade de parametrizar as próprias inspeções, na medida em que a formação específica a ministrar aos inspetores deve ter, precisamente, por escopo habilitá-los a aplicar com profissionalismo os ditos parâmetros.

No segundo dos planos referidos, afigura-se, entretanto, que a avaliação do desempenho dos juízes não deveria basear-se exclusivamente na apreen-

são colhida pelos inspetores, com todas as limitações envolventes, justificando-se, por isso, configurar, neste domínio, um procedimento que não faça depender a avaliação exclusivamente do relatório de inspeção.

Como, na verdade, já foi dito, os normais instrumentos de gestão devem ser, só por si, aptos a fornecer a informação pertinente sobre a produtividade do juiz, em função da capacidade evidenciada para atingir os objetivos ou níveis de desempenho anualmente estabelecidos — e, como foi preconizado, a fornecer uma informação detalhada, que contemple a necessária diferenciação dos processos findos, consoante a complexidade da respetiva tramitação e/ou decisão. Ora, desta informação poderia resultar uma classificação do juiz quanto à sua produtividade, a atribuir anualmente pelo Conselho — porventura, pela comissão executiva emergente do Conselho, atrás preconizada —, em articulação com o presidente do tribunal no qual o juiz exerce funções.

Por outro lado, há aspetos a avaliar na conduta do juiz que, por dizerem respeito à sua atividade quotidiana, dificilmente podem ser apreendidos no âmbito de uma inspeção pontual. É o que sucede com as suas capacidades humanas para o exercício da função, que dizem respeito ao modo como o juiz se comporta e relaciona com os demais intervenientes processuais e com o público em geral, assim como com aspetos relacionados com a sua assiduidade e zelo, ou com o modo como dirige o tribunal, as audiências e outras diligências. A meu ver, estes aspetos também poderiam não ser considerados no relatório de inspeção, e constituir um fator a considerar na classificação a que acabo de referir-me, a atribuir anualmente pelo Conselho, em articulação com o presidente do tribunal no qual o juiz exerce funções.

A meu ver, a inspeção e o respetivo relatório deveria, assim, incidir exclusivamente sobre a apreciação da preparação técnica do juiz, para o efeito de avaliar a sua capacidade de apreensão das situações jurídicas sobre as quais decide, a qualidade da argumentação desenvolvida na fundamentação das suas decisões e o nível jurídico do trabalho realizado, documentado pelos despachos e sentenças proferidas. E a avaliação global do juiz resultaria, quer das classificações obtidas nas inspeções, quer das classificações anualmente atribuídas segundo o modelo proposto.

Poderá argumentar-se que este modelo envolve riscos. A meu ver, todos envolvem. Note-se, no entanto, que, no âmbito do modelo de gestão que atrás preconizei numa visão *macro*, isto não significaria colocar um componente da avaliação do juiz nas mãos do presidente do tribunal no qual ele exerce funções. Pelo contrário: a estreita articulação entre a comissão de gestão emergente do Conselho Superior — na qual, recorde-se, tomariam parte o Presidente e quatro membros do Conselho, designados para nele exercerem funções a tempo inteiro, assim como um gestor profissional — e o presidente de cada tribunal habilitaria, em princípio, a referida comissão a ir formando, ao longo do tempo, o seu próprio juízo em relação a cada juiz quanto aos aspetos não considerados no relatório de inspeção, com base na visão integrada e em permanência que os adequados instrumentos de gestão

Ihe proporcionariam sobre o funcionamento da jurisdição e o concreto nível de desempenho dos respetivos juízes.

10. Resta acrescentar que, num modelo de *carreira plana*, o que, a meu ver, deveria ser determinante para a progressão na carreira seria o conjunto das classificações obtidas segundo o modelo proposto e a antiguidade, na medida em que a possibilidade de o juiz ascender às categorias superiores de desembargador e conselheiro dependeria da obtenção de determinados níveis classificatórios e, dentro do mesmo nível, da antiguidade dos candidatos. E o mesmo critério seria observado para o acesso aos tribunais superiores, sendo a antiguidade o critério de desempate entre candidatos com o mesmo nível classificatório.