RELATÓRIO DA COMISSÃO PARA A EFICIÊNCIA OPERACIONAL DA JUSTIÇA

Eficiência e Produtividade do Sistema Judicial:
Um Desafio que temos de Vencer

Ministério da Justiça
2011

RELATÓRIO DA COMISSÃO PARA A EFICIÊNCIA OPERACIONAL DA JUSTIÇA

Eficiência e Produtividade do Sistema Judicial: Um Desafio que temos de Vencer

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Eficiência e Produtividade do Sistema Judicial: Um Desafio que temos de Vencer

Relatório da Comissão para a Eficiência Operacional da Justiça

Autor
Ministério da Justiça

Editor
Centro Atlântico

Colecção
Sociedade da Informação

Capa
Susana de Campos Moraes

Paginação
Centro Atlântico

Impressão e acabamento
Papelmunde – SMG, Lda
1.ª edição: Maio de 2011
ISBN: 978-989-615-134-8
Depósito Legal: /11

© Centro Atlântico, Lda., 2011
Ap. 413
4764-901 V. N. Famalicão
Portugal
geral@centroatlantico.pt
www.centroatlantico.pt

Reservados todos os direitos por Ministério da Justiça.
Qualquer reprodução, incluindo fotocópia, só pode ser feita com autorização expressa dos editores da obra.

ÍNDICE

PREFÁCIO 7
Ministro da Justiça, Alberto Martins

RELATÓRIO DA COMISSÃO PARA A EFICIÊNCIA OPERACIONAL DA JUSTIÇA (2010-2013) 13

ANEXO: FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA 59

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 17/2011 65
Aprova as orientações e medidas prioritárias tendentes à concretização de reformas com vista ao melhoramento da eficiência operacional da Justiça

DESPACHO N.º 9960/2010 77
Cria a Comissão para a Eficiência Operacional da Justiça

PREFÁCIO

Reveste-se de grande importância e utilidade a edição do relatório da Comissão para a Eficiência Operacional da Justiça, cuja criação determinei, dando expressão prática a uma orientação do Programa de Estabilidade e Crescimento de 2010.

Pela sua composição e objectivos, a Comissão distinguiu-se de outras, ao conjugar saberes de diversas procedências e centrar atenções num ponto-chave, cuja consideração se tornou inadiável. Sem mais eficiência operacional os recursos financeiros que o Estado dedica à Justiça serão frustrantemente gastos sem atingir melhorias a que os cidadãos e empresas têm direito. Precisamos de reformas dirigidas a alvos bem delimitados e de um grande esforço de inovação e reorganização.

O mérito maior do Relatório que ora se divulga é o de apontar nós-górdios sugerindo a forma de os cortar.

A sua leitura firmou em mim a convicção de que chegámos a um ponto de não retorno, o que me levou a preparar, com o Secretário de Estado da Justiça e da Modernização Judiciária, José Magalhães, uma Resolução sobre reformas prioritárias, que o Conselho de Ministros aprovou em 17 de Fevereiro. Muitas delas filiam-se directamente nas reflexões contidas no relatório da Comissão para a Eficiência Operacional da Justiça, outras – como a necessidade de um Fundo para a Modernização da Justiça – são fruto de reflexão própria da equipa governativa e da interacção com os interlocutores do sector.

No presente e no futuro duas palavras sintetizam o quadro de referência: Responsabilidade e Rigor. Prometer o impossível, pedir o impensável é pura demagogia que não faz falta à justiça e tem um preço caro.

Estar à altura dos tempos e responder com eficácia e uma estratégia correcta necessariamente participada e consensual é o desafio. Mas não se pode desconhecer que o paradigma mudou, que as exigências são maiores e as medidas devem corresponder e antecipar o que nos espera. Avisados estamos. Devemos também estar preparados.

Precisamos – e defendo-o convictamente há muitos anos – de uma reforma que tenha como componente essencial a resposta aos anseios dos cidadãos no quadro dos direitos, liberdades e garantias. Uma justiça em que todos confiem.

Devemos puxar para cima os valores que são a base fundamental do nosso Estado de direito que o 25 de Abril proporcionou.

Abrimos caminho a novas reformas indispensáveis: a reforma do processo civil, a celeridade da justiça tributária e laboral, a eficiência na gestão de recursos, a aposta em meios informacionais, novos instrumentos flexíveis, resolução rápida de conflitos, modernização do parque judiciário, avanço do mapa judiciário, novo modelo gestionário dos tribunais são a chave para conseguirmos uma economia mais sã e mais transparente. Dando respostas aos cidadãos, às empresas e ao desenvolvimento dos sectores estratégicos da nossa economia.

O papel dos Tribunais no sistema de Justiça deve manter a sua matriz essencial como garante de uma justiça praticada em nome do povo. Mas todos concordamos que queremos magistrados com

melhor formação e especialização, com meios tecnológicos ao seu dispor em que a inovação seja factor de mudança. Encontrar soluções para as magistraturas e para os demais operadores judiciários numa visão que se preocupe de facto com uma gestão mais próxima dos problemas – e por isso a necessidade do rigor – serão factores de êxito e terão certamente a adesão dos seus participantes.

Não escondo que é um processo difícil e compreendo a resistência à mudança.

Mas penso que, no essencial, todos temos consciência dos principais entraves na justiça e todos nos reconhecemos nas grandes linhas programáticas das medidas a adoptar.

A vertente da eficiência operacional é uma questão central para a melhoria da qualidade da justiça. É um problema de gestão: das instituições, dos procedimentos, das pessoas.

Há um vasto consenso em relação a medidas que visam uma melhor organização e gestão judicial, a simplificação processual, a modernização tecnológica, a formação e qualificação acrescidas dos magistrados e funcionários. Assim como há um vasto acordo para realizar mudanças simplificadoras para uma justiça mais célere, desburocratizada e mais próxima do cidadão.

Mais do que estéreis debates corporativos que não tenham os pés bem assentes na terra, precisamos de linhas condutoras e de um plano concreto de trabalho com metas, facilmente compreensível e mensurável.

Reforçar os meios da justiça que tenham por pano de fundo a competitividade da nossa economia é um aspecto central dos próximos anos.

O cumprimento eficaz das obrigações é uma condição absolutamente essencial à garantia dos direitos, à confiança dos cidadãos e ao próprio funcionamento da economia.

São indispensáveis medidas que visem aumentar a celeridade dos processos, em particular a execução de créditos, a cobrança de dívidas, a liquidação de empresas falidas e o pagamento aos seus credores. Devemos melhorar o funcionamento processual e organizativo dos processos de insolvência actuando em duas frentes: em primeiro lugar, simplificar os procedimentos de acesso a ferramentas informáticas e, em segundo lugar, melhorar a legislação respeitante ao processo e ao estatuto do administrador de insolvência.

É indispensável maior transparência: conhecer o tempo que um processo possa previsivelmente durar, utilizar o serviço público de Justiça de forma simples, sem demoras e com um nível de atendimento desburocratizado e elevado, assegurar tratamento igual em situações iguais, diminuindo-se os factores de incerteza e aleatoriedade nas decisões judiciais.

A batalha pela transparência é indissociável das medidas e acções concretas de prevenção e de combate à corrupção. No seguimento das recentes decisões da União Europeia e da Assembleia da República, o Conselho de Ministros aprovou a resolução que reforça os meios de coordenação e preparação da execução das medidas de combate à corrupção.

Entendemos que este combate deve prosseguir com a concretização das recomendações das instâncias internacionais especializadas, nomeadamente pelo GRECO (*Group of States against Corruption*), pela OCDE, pelo GAFI (Grupo de Acção Financeira Internacional) e pelas Nações Unidas.

Ao contrário do que afirmam os arautos da desgraça a justiça tem pessoas qualificadas, formadas experientes, dedicadas, meios e condições para ter uma Justiça de maior qualidade e mais eficaz. Precisamos também de auto-estima e não da auto-flagelação permanente e paralisadora.

Recentes relatórios da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça do Conselho da Europa reconheceram Portugal como um país com um alto nível de investimento em novas tecnologias de informação da justiça que tem vindo a prosseguir o caminho certo para a mudança nesta área.

Mas TODOS temos de ter plena consciência que para realizar as reformas é indispensável o diálogo com todos os agentes do sector e com as forças políticas com assento parlamentar, tendo em vista a consensualização e a concretização de iniciativas relevantes para a reforma séria e eficaz do sistema de Justiça. Consenso, consenso, consenso em torno das mudanças na justiça é essa a mensagem que queria deixar.

Alberto Martins

Ministro da Justiça

Relatório da Comissão para a Eficiência Operacional da Justiça (2010-2013)

O presente Relatório foi elaborado pela Comissão para a Elaboração do Programa de Eficiência Operacional da Justiça (2010-2013) criada pelo Despacho n.º 9960/2010, publicado em Diário da República 2.ª Série, de 14 de Junho. A referida Comissão foi composta pelos seguintes membros:

- Conselho Superior da Magistratura
    - Vogal do Conselho Superior da Magistratura – Juiz de Direito Artur Dionísio Vale dos Santos Oliveira
- Procuradoria-Geral da República
    - Procuradora-Geral Adjunta da Comarca da Grande Lisboa Noroeste (Sintra) – Dra. Paula Figueiredo
- Ordem dos Advogados
    - Representante da Ordem dos Advogados – Dr. Ricardo Marques Candeias
- Gabinete do Senhor Ministro de Estado e das Finanças
    - Adjuntos do Senhor Ministro de Estado e das Finanças – Dra. Sofia Leite Borges, Dr. Pedro Couto e Dra. Susana Rodrigues
    - Subdiretor-Geral do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças – Dr. Hélder Reis
    - Chefe da Divisão de Modelização e Previsão/MFAP – Prof. José Carlos Azevedo Pereira
    - Divisão de Finanças Públicas/MFAP – Dra. Ana Filipa Correia

- Gabinete do Senhor Ministro da Justiça
    - Chefe do Gabinete do Ministro da Justiça – Dr. Nuno Ferreira da Silva
    - Adjunta do Senhor Ministro da Justiça – Dr.ª Carla Riquito
- Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Justiça e da Modernização Judiciária
    - Adjuntos do Senhor Secretário de Estado da Justiça e da Modernização Judiciária – Dr. Jorge Almeida e Dr. Alexandre Leal
- Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Justiça
    - Adjunto do Senhor Secretário de Estado da Justiça – Dr. Rui Batista
- Direcção-Geral de Política da Justiça
    - Directora da DGPJ – Dra. Ana Vargas
    - Chefe de Divisão – Dr. João Arsénio
    - Consultor – Dr. Pedro Correia
- Direcção-Geral da Administração da Justiça
    - Director-Geral da DGAJ – Desembargador José Rodrigues da Cunha
    - Director-Geral da DGAJ – Desembargador Pedro de Lima Gonçalves
    - Chefe de Divisão de Planeamento e Organização da Direcção de Serviços de Administração Judicial – Dra. Eva Jorge
    - Jurista da Direcção de Serviços Administrativo e Judicial da DGAJ – Dra. Cristina Calado

- Instituto de Gestão Financeira e de Infra–Estruturas da Justiça
    - Presidente do Conselho Directivo do IGFIJ – Eng. Luís Meneses
- Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça
    - Presidente do ITIJ – Dr. Bruno Sá
- Observatório Permanente da Justiça
    - Directora Executiva do Observatório Permanente da Justiça – Dra. Conceição Gomes
    - Dra. Paula Fernandes
- Peritos em ciências da organização e da gestão
    - Mckinsey – Dr. Renato Faria
    - Mckinsey – Dr. Bruno Carrilho

A Comissão foi coordenada pelo Chefe do Gabinete do Senhor Ministro da Justiça, Dr. Nuno Ferreira da Silva, e, em sua substituição, pela Dr.ª Ana Vargas, Directora-Geral da DGPJ.

I Objectivo da Comissão de Eficiência Operacional da Justiça (2010-2013)

O Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2010-2013 deve:

- Definir uma estratégia clara e credível de redução do défice e correcção do crescimento da dívida até 2013;
- Privilegiar a redução e contenção da despesa;
- Manter um quadro geral de estabilidade fiscal que não comprometa a competitividade e o emprego;
- Assegurar a sustentabilidade das finanças públicas enquanto suporte do crescimento sustentado da economia;
- Reforçar o quadro orçamental, orientando o mesmo para uma orçamentação de base plurianual;
- Articular com uma política de reformas estruturais para a modernização e competitividade da economia portuguesa e para o combate ao endividamento externo.

É muito importante que o PEC seja visto pelos agentes económicos, pelos analistas e pelas instituições internacionais como uma estratégia adequada e viável para atingir os seus objectivos, devendo, portanto, indicar as medidas necessárias para tal.

Este documento de orientação estratégica da política económico-financeira para os próximos anos deverá obter, nos seus objectivos e opções fundamentais, o contributo e a solidariedade responsável das diferentes forças políticas e dos parceiros sociais.

Nesse sentido, o Ministério da Justiça contribui para a credibilidade e visão transversal do mesmo, estabelecendo como um dos objecti-

vos para o Programa de Estabilidade e Crescimento do sector da Justiça, o da elaboração de um programa de eficiência operacional da justiça, com um conjunto de medidas aí plasmadas que contribuam de forma determinante para o aumento da eficiência do serviço público da Justiça e que visem uma racionalização dos recursos da Justiça. Este conjunto de medidas deverá ser aplicado durante o período de implementação do PEC, ou seja, durante o período 2010-2013.

Para a prossecução deste programa inclui-se, entre outros:

- O desenvolvimento de novas ferramentas e metodologias de trabalho visando, nomeadamente, a redução do tempo médio para as fases iniciais ou de determinados actos do processo cível (articulados, citação e saneador) e penal (de inquérito e de instrução);
- A optimização e flexibilização da alocação de recursos entre tribunais;
- A criação de mecanismos de aferição da produtividade e da qualidade de serviço, monitorizando e divulgando os respectivos resultados;
- A continuação do reforço da racionalização e capacidade de gestão dos tribunais; e
- A continuação do esforço de qualificação da Justiça e, em particular, dos seus recursos humanos.

Neste âmbito, mostra-se crucial o novo quadro legal decorrente da Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto, que aprovou a nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais.

Esta Lei assentou em três vectores estruturais:

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

www.mj.gov.pt