

Juízes de direito: assessoria e assistência funcional

Sumário: 1 – Apresentação; 2 - Introdução / contexto; 3 - Juízes de direito: assessoria e assistência funcional; 3.1 - A assessoria aos juízes no direito comparado; 3.2 - Estudo realizado pelo CSM - breve referência; 3.3 - A Assessoria prevista na lei; 4 - Assistente Funcional e 5- Conclusão

I - Apresentação

Tenho interesse profissional e académico pelo trabalho dos juízes de direito.

O ponto de partida foi a constatação de que nem toda a atividade desenvolvida transparece nos resultados quantitativos, de que há todo um labor burocrático que nos toma tempo, retira disponibilidade física e mental para a função primacial de julgar e decidir.

Pretendia encontrar formas de otimização do trabalho, ser eficiente (obter bons resultados) e compatibilizar o bom desempenho profissional com a vida familiar.

Numa primeira fase, em 2008, comecei a estudar a dinâmica da relação entre a secção de processo e o gabinete do juiz. Depois de perceber o impacto negativo da carga administrativa/burocrática na prestação diária do meu trabalho, desenvolvi a ideia de uma “assessoria funcional”, atribuída a um funcionário da secção de processos, como ferramenta para o atenuar.

Conclui, nessa altura, que era possível melhorar significativamente a qualidade do trabalho no tribunal sem custos materiais adicionais, exigindo apenas um esforço inicial para a implementação das alterações que o novo modelo de trabalho implicava. A superação do desafio inicial encorajou-me a prosseguir o estudo do trabalho dos juízes, mantendo o objetivo inicial, mas alargando o foco a todas as variáveis que influenciam atualmente a prestação de trabalho dos juízes, à luz da nova organização judiciária.

É sobre o novo contexto de trabalho dos juízes (resultante da adoção do modelo gestor na prática interna dos tribunais nacionais) que começo por enquadrar o tema em debate da assessoria aos juízes.

II – Introdução / contexto

O XIV encontro anual do Conselho Superior da Magistratura traz a debate o trabalho dos juízes, colmatando um *gap* muito importante na discussão da execução da reforma judiciária, que tem desconsiderado os aspetos qualitativos relacionados com as pessoas.

A incorporação na prática judiciária dos princípios inspirados na nova gestão pública de objetivos de produtividade, indicadores de desempenho, monitorização e mensuração, foi célere e eficaz. Basta comparar como era e passou a ser a gestão interna dos tribunais, após a reforma judiciária.

Os juízes passaram, também, a ter um novo interlocutor na relação com o CSM (os presidentes dos tribunais) e na avaliação do desempenho passou a relevar o grau de cumprimento dos objetivos fixados.

A produtividade dos juízes (desempenho ou performance) tem sido abordada pela vertente quantitativa, cujos *outputs* mais relevantes são expressos nas taxas de resolução e congestão por juiz / tribunal / comarca. Só conseguimos ler os resultados passados os atuais e compara-los, não conseguimos fazer previsões de médio e longo prazo, porque nos falta a teoria económica indispensável para a estimação estatística.

As estatísticas da justiça, enquanto análises quantitativas da produtividade, são cegas, porque não cruzam dados, não relacionam a produtividade com variáveis independentes designadamente, sobre o absentismo por doença profissional (*burnout e stresse ocupacional*) e *bem-estar psicológico* dos juízes de direito.

Para esta situação concorre a falta de estudos científicos sobre os aspetos qualitativos relacionados com o trabalho dos juízes nacionais, com a conseqüente inexistência de escalas válidas que permitam medir estas variáveis independentes e a impossibilidade de relacionar indicadores, cujos resultados são suporte indispensáveis à tomada de decisão nas organizações públicas e privadas de alto desempenho

Por isso, pouco sabemos sobre os aspetos qualitativos da reforma ligados às pessoas, aos juízes, desconhece-se em absoluto, o impacto que o modelo de cariz gestor teve na estrutura do trabalho individual, como se ajustaram as alterações, quais as dificuldades vividas, superações e desafios que enfrentam no seu quotidiano para cumprir os objetivos processuais, ainda que tenham sido fixados por consenso. Concretamente, desconhecemos as unidades de tempo despendidas pelos juízes que estão por trás dos números.

O trabalho dos juízes mudou muito, hoje os resultados do nosso trabalho são transparentes.

As informações atinentes ao volume e celeridade das decisões (ao dia e à hora), têm maior visibilidade interna e externa. A pressão do prazo é incontornável.

O juiz de direito enfrenta, principalmente, duas **exigências e dois ritmos no trabalho**: a celeridade, a pressionar o tempo da decisão, e a crescente complexidade processual, a exigir contínuo estudo e ponderação.

É para enfrentar estas **exigências do trabalho** que temos de encontrar os **recursos adequados**.

O aumento do volume de trabalho, a complexidade dos processos e a insuficiência dos recursos de trabalho, podem afetar o desempenho das tarefas diárias e, assim, restringir a autonomia profissional, entendida enquanto medida com que o juiz pode fazer as suas próprias escolhas de trabalho, que se podem referir tanto à organização das tarefas a realizar, como ao ritmo do trabalho.

O elevado e crescente volume de trabalho, podem limitar a autonomia dos juizes sobre aspetos práticos do seu desempenho quotidiano e este, no sistema judiciário, está relacionada com a independência judicial (interna).

A pressão excessiva no trabalho pode levar a erros, diminuição na qualidade, na produtividade, na motivação e nos níveis satisfação.

O grande desafio colocado aos gestores na atualidade é a adoção de práticas de recursos humanos tendentes à motivação dos trabalhadores. Nas ciências sociais, está aceite que existe uma relação positiva entre o bem-estar dos trabalhadores e a performance (produtividade).

III - É este o contexto para a bordagem do tema em debate, da assessoria aos juizes de direito

A assessoria deve ser considerada um recurso necessário para enfrentar as atuais exigências quantitativas e qualitativas do trabalho do juiz.

Neste entendimento, a **assessoria deve ser entendida como** solução para a eficiente gestão do volume processual e fator de incremento de qualidade nas condições do trabalho do juiz e a **consultoria técnica** um suporte à gestão da complexidade técnica da decisão judicial.

A **assistência funcional** é, também, um recurso de trabalho, um meio expedito para libertar o juiz de direito da gestão da componente administrativa da prestação diária do seu trabalho.

A demonstração de que os juízes de direito precisam de assessoria resulta das conclusões extraídas de dois estudos empíricos realizados este ano, um pelo Conselho Consultivo de Juízes Europeus, outro pelo Conselho Superior da Magistratura.

3.1 – A assessoria aos juízes no direito comparado

Num recente inquérito realizado pelo Conselho Consultivo de Juízes Europeus, para elaboração do parecer do CCJE n.º 22 (2019), sobre “*O papel dos funcionários judiciais e assessores jurídicos dentro dos tribunais e seu relacionamento com os juízes*”, indagou-se, junto dos 37 estados membros, sobre:

- Os tipos de modelo de organização de apoio aos juízes na sua atividade jurisdicional;
- As razões que justificavam o apoio aos juízes através de assistentes;
- As competências que os assistentes judiciais desempenhavam nos tribunais;
- A existência de dados oficiais que permitam aferir a utilidade dos assistentes judiciais, por exemplo, sobre a economia de tempo dos juízes;
- As instâncias judiciais em que os juízes eram apoiados por assistentes judiciais e os sistemas ou modelos de organização dos assistentes judiciais.

Os resultados demonstraram que, em 36 dos estados membros participantes no estudo, os juízes em todas as instâncias eram apoiados no exercício das suas funções por assessores de duas categorias: assistentes administrativos, com competências para tarefas administrativas do tribunal, e os assistentes judiciais, com formação em direito, que lhes prestam apoio na atividade jurisdicional.

O **objetivo prosseguido** com a assessoria nos países participantes no estudo, foi libertar os juízes das tarefas administrativas, burocráticas, melhorar a sua produtividade e eficiência. O sistema judicial pode tornar-se mais eficiente, se os juízes não forem sobrecarregados com tarefas menos exigentes. Ao deixar a preparação, pesquisa e redação das decisões processuais para um nível menor de competência, obtêm-se ganhos de eficiência associados à redução de custos.

Os assistentes judiciais foram, também, uma solução encontrada para lidar com situações de aumento do volume de processos e atrasos graves.

Os assistentes judiciais nos países participantes do estudo desempenham as seguintes **funções**:

- **Pesquisa, resumida sob a forma de memorando:** elaboram um resumo dos factos do processo e da legislação relevante aplicável ao caso. Em alguns países apresentam, também, uma sugestão da decisão;

- **Participação na elaboração de decisões:** os assistentes judiciais na maioria dos Estados-Membros estão envolvidos na redação de decisões. Nuns países essa participação é limitada à matéria de facto, noutros redigem integralmente a sentença segundo diferentes metodologias. Antes de começar a trabalhar nas decisões, o juiz discute com o assistente judiciário e dá-lhe instruções precisas e apoio.

Um bom juiz deve saber como tirar benefício do trabalho do assistente judicial sem lhe entregar a liderança do processo. O assistente com independência trabalha apenas decisões sobre questões processuais, como nomeação de peritos e matérias relacionadas com custas processuais.

Em muitos casos, porém, as decisões do assistente judicial requerem a aprovação do juiz.

O juiz decide o grau de autonomia dos assessores, umas vezes delegando e outras ratificando a proposta de decisão tomada pelo assistente judicial.

- **Trabalho administrativo:** elaboração de atas das diligências; organização de processos, correspondência com as partes, preparar cópias de decisões para publicação (incluindo anonimização) e recolha de dados estatísticos.

Concluiu-se, no estudo sob consideração, que os juízes dos Estados Membros participantes precisavam de mais apoio dos assistentes judiciários em todos os tribunais, especialmente de primeira instância. Com apoio acrescido, a qualidade e a rapidez das decisões judiciais obteria ganhos.

3.2- Inquérito realizado pelo Conselho Superior da Magistratura

O CSM realizou um inquérito, para perceber se os juízes concordavam com a existência de um serviço de assessoria aos Juízes nos tribunais, que tipo de assessoria precisavam, quais os juízes que deviam ser apoiados por assessores, de que forma deviam ser distribuídos os assessores, que competências deviam desempenhar sob a direção do juiz e que benefícios esperavam obter se lhes fosse assegurado apoio por assessores.

Caraterização da amostra e método de recolha de dados

As perguntas do questionário do inquérito realizado pelo Conselho Consultivo de Juízes Europeus, para preparação do parecer do CCJE n.º 22 (2019), foram adaptadas ao contexto nacional português, ajustando-as à cultura organizacional judiciária ao quadro legal.

Foi alterada a terminologia de “assistente” para “assessores” e aglutinaram-se neste conceito as funções do assistente técnico e administrativo. Incluiu-se, também, o consultor técnico regulamentado na Lei n.º 49/2014, de 27 de março.

As competências atribuídas aos assessores, objeto de respostas de escolha múltipla resultaram, também, da adaptação ao quadro legal nacional.

As variáveis demográficas consideradas foram a idade, a antiguidade na carreira e a instância onde os inquiridos exerciam funções.

Obtiveram-se 299 respostas, sendo 243 respondentes (81%) juizes da primeira instância e 56 respondentes (19%) da Relação. Os juizes Conselheiros, não participaram no estudo.

A taxa de participação foi de 21,2%, considerada boa nas ciências sociais.

3.2.1 Interpretação e discussão dos resultados

Os resultados obtidos no inquérito realizado pelo CSM evidenciam que a quase totalidade dos 299 inquiridos concorda com a existência de um serviço de assessoria; mais de metade respondeu que necessita em simultâneo de assessoria judicial e consultoria; os assessores devem ser distribuídos por juiz (considerou o maior número de participantes); as três competências mais relevantes que o assessor deve desempenhar são: pesquisa da legislação, jurisprudência e doutrina necessárias à preparação das decisões e das promoções dos processos; sumariar as decisões e promoções, a legislação, a jurisprudência e a doutrina de maior interesse científico e integrá-las em ficheiros ou base de dados e elaboração de peças processuais; os três principais benefícios que os participantes consideraram estar associados ao apoio no seu trabalho por assessores foram a maior celeridade das decisões, uma melhor gestão do tempo e uma maior qualidade das decisões.

Estes resultados **permitem concluir** que, na primeira e segunda instâncias, os juizes precisam de assessoria e que há a perceção que ela será útil para melhorar o desempenho.

Considerando que o maior número de participantes são juizes de direito, compreende-se que os benefícios esperados coincidam com fatores relevantes para a avaliação do mérito profissional.

As conclusões deste inquérito estão alinhadas com as do estudo realizado pelo CCJE, com a diferença de que naquele os respondentes falaram de uma assessoria existente, no nosso caso, pressuposta.

3.3 - A Assessoria prevista na lei

O conceito de **especialista dos gabinetes**, regulado pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março (artigos 28.º, 29.º, 30.º e 31.º), tem parcial correspondência com o de assistente judiciário do estudo realizado pelo CCJE.

O método de colocação previsto é para todo o tribunal e comarca (sistema *pool*). As competências que serão chamados a desempenhar são, entre outras, as enunciadas no parecer da PGR 29/2018: “Ao nível das comarcas os especialistas dos gabinetes de apoio substituem os antigos assessores na elaboração de despachos de mero expediente, de projetos de peças processuais, a pesquisa de legislação jurisprudência ou doutrina devem agora ser realizados pelos especialistas em ciências jurídicas que integram os gabinetes de apoio.”

Pontos críticos

- No direito comprado a assessoria é desenvolvida sobre as duas componentes do trabalho dos juízes, a jurisdicional e a administrativa e por duas pessoas diferentes. Falta, por isso, a figura correspondente à do assistente administrativo;
- Ao sistema de colocação dos assistentes judiciários pelo método *pool* foi associada uma diminuição de produtividade pelos participantes no primeiro estudo analisado. Naquele e, no inquérito realizado pelo CSM, os juízes preferiram a assessoria individual;
- A estrutura do trabalho não é igual em todas as jurisdições, v.g. juízos centrais e locais, e que os fluxos de trabalho são irregulares. Esta diversidade não é considerada.

3.4 - Assistente Funcional

A (futura) eficácia dos especialistas dos gabinetes/ assessores deverá ser potenciada pela figura do assistente funcional, equivalente ao assistente administrativo já referido.

A sua função será contribuir para a eficiente gestão do volume processual diário.

3.4.1 - Suporte legal

- Previu-se no Ensaio das Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária de 15 de junho de 2012, onde se admite “(...) possibilidade de afetação de funcionários da secretaria à realização de apoio especializado a algum magistrado, com consagração clara desta possibilidade no conteúdo funcional definido nos estatutos dos oficiais de justiça” (ponto 61, pág.37).
- No projeto do novo Estatuto dos Oficiais de Justiça, faz parte do conteúdo funcional do escrivão auxiliar [a. c) do nº 2 do art. 2º], prestar a necessária assistência aos magistrados [a. g) do Mapa I].
- As secretarias atuam em conformidade com a lei de processo e na *dependência funcional* do magistrado competente (nº 2 do art.157º do Código de Processo Civil).

No Estatuto dos Oficiais de Justiça em vigor a categoria profissional não determina as funções que os funcionários desempenham, sendo certo que, a instituir-se o critério do *consenso* para a nomeação de um funcionário como assistente funcional, esvanecia-se qualquer dúvida que se pudesse opor a esse respeito. Essa possibilidade deve ser assumida desassombadamente, porque o juiz é o único decisor público que não escolhe a equipa com quem trabalha.

O **assistente funcional**, com perfeito domínio da prática judiciária, poderia:

- elaborar informações de serviço completas: nos processos volumosos e mais exigentes, em que seja necessário conhecer incidentes, elaborar um relatório sob a forma de informação de serviço, com menção da página e número da referência eletrónica;

- materializar e praticar os atos que se mostrem concretamente necessários, sob direção do juiz;

- desempenhar a prática dos atos concretamente delegados. Nada impede que se delegue no funcionário a prática de atos de secretaria, situação em que passava a ter competência para assinar o expediente que resultasse dessa delegação, nos moldes em que cumprem os despachos por provimento.

Esta atividade diária e contínua podia ser desenvolvida pelo *assistente funcional*, reservando os “*especialistas dos gabinetes*” / assessores, para atividades processuais mais pontuais, técnicas e qualificadas.

Combinado o assistente funcional com a intervenção ativa na secretaria, nos termos consentidos pelo art. 157º do CPC, seria possível diminuir significativamente a carga burocrática/administrativa do trabalho diário do juiz.

Quem pode ser nomeado: o assistente funcional pode ser escolhido entre escrivães auxiliares que manifestarem interesse no procedimento que se levar a efeito.

A nomeação tem que ser consensual.

Não precisam de ter formação em direito, mas apresentar níveis adequados de eficiência.

Tem que ter determinação, persistência e capacidade de interiorizar procedimentos que proporcionem ou contribuam para decisões céleres.

Vantagens

É uma solução económica, fácil e rápida de implantar. Só depende de nós.

Potencia a eficiência e agilização da relação do juiz com a unidade de processos;

Em caso de substituição do juiz titular (licença maternidade, paternidade, ou baixa por doença) facilita a transição e, posteriormente, a continuidade das rotinas de trabalho, instituindo

diminuindo as ineficiências inerentes à substituição, podendo contar com o conhecimento de quem conhece as fases do processo;

- Liberação definitiva do juiz dos atos de mera secretaria, com possibilidade de aplicar o tempo e energia na realização de diligências e prolação de decisões de mérito, com incremento da qualidade das decisões.

- Diminuição/ eliminação dos despachos de mero expediente e maior investimento de tempo para a prolação das decisões de fundo.

- Fator de motivação e satisfação no trabalho para o juiz de direito que passa a ter um recurso muito relevante na prossecução do seu trabalho diário.

- Potenciará as funções do *especialista dos gabinetes de apoio*, quando for implementado

Experiência piloto - resultados

Foi desenvolvida uma experiência piloto com um método de trabalho baseado no conceito do assistente funcional, na jurisdição cível (denominou-se na altura assessor do juiz). Os resultados foram todos positivos na performance individual do juiz, funcionário diretamente visado e restantes funcionários da secção de processos, o que gerou satisfação em todos os envolvidos no processo de trabalho.

Não houve resistência expressa em nenhuma fase do processo de mudança. Os resultados positivos apareceram ao fim dos primeiros meses e refletiram-se na melhoria do serviço. Diminuiu o número de despachos de expediente e aumentou a produtividade. Esse aumento refletiu-se na baixa progressiva da pendência processual e encurtamento dos prazos de realização das diligências.

Os utentes dos serviços verbalizavam satisfação com o método de trabalho adotado, que teve reconhecimento público (foi objeto de comunicações públicas, orais e escritas e, publicação na imprensa. O modelo do “*funcionário / assessor do juiz*” foi, também, candidato ao prémio balança de cristal da CEPEJ).

Nada impede que não se replique.

IV- Conclusão

É necessário que sejam proporcionadas condições de organização e gestão que permitam aos juizes desempenhar a sua função com a independência, imparcialidade, dignidade, qualidade e eficiência, como prevê o art. 6º B do novo EMJ. O modelo de trabalho dos juizes de direito não pode manter-se, precisam de mais recursos que lhes permitam enfrentar as exigências diárias do trabalho, em luta permanente contra o tempo, o prazo da sentença, do despacho...

Aprender com os erros dos países que já percorreram o caminho que iniciamos, onde as expectativas dos juízes se frustraram com a reforma que apoiaram e na qual ativamente participaram, admitindo conceder na qualidade para cumprir os objetivos quantitativos fixados (holanda).

Que isso não nos aconteça¹.

Bragança, 28 de novembro de 2019,

Idalina Ribeiro

¹Na Holanda, os impactos decorrentes da NPM no trabalho dos juízes foi objeto de um estudo empírico de âmbito nacional, onde se investigou a relação entre as exigências e os recursos do trabalho usando o modelo Job Demands-Resources (JD-R). Os investigadores, concluíram, que o aumento do volume de trabalho dos juízes teve como efeito direto a diminuição da qualidade (que foi positivamente relacionada com as exigências do trabalho, pressão de tempo e dos objetivos de desempenho) e que os recursos fornecidos não foram suficientes para lidar com as altas exigências do trabalho (Visser *et al.*, 2019).

Constaram, também, que para gerir a crescente complexidade técnica dos processos e atingir os objetivos fixados, os juízes passaram a trabalhar mais horas por dia.

A burocratização foi sentida pelos juízes holandeses ao nível das constantes avaliações quantitativas, feitas pelos números e só por eles; a perda de recursos de trabalho foi associada à diminuição da autonomia; o trabalho tornou-se cada vez mais burocrático e com acréscimo de obrigações, como participação em reuniões de planeamento e de fixação de objetivos. (Visser *et al.*, 2019)

Visser, M., Schouteten, R. and Dijkers, J. (2019) 'Controlling the Courts: New Public Management and the Dutch Judiciary', *Justice System Journal*. Routledge, 0(0), pp. 1–15. doi: 10.1080/0098261X.2018.1539645.