

Existirá um juiz Adequado para Cada Processo? Um Estudo Comparativo sobre a Adjudicação de Processos em seis Países Europeus

Marco Fabri e Philip M. Langbroek*

I. Introdução

A adjudicação de processos constitui um elemento essencial na organização judicial, porquanto toca em alguns dos aspectos essenciais da actividade judicial: independência judicial e imparcialidade, flexibilidade organizacional e eficiência. Organizar de forma adequada a adjudicação de processos constitui um requisito necessário mas insuficiente para garantir a confiança pública na imparcialidade dos tribunais, sendo um elemento igualmente essencial para uma justiça atempada. O modo como se encontra estruturada tem de garantir que determinados casos não são atribuídos a juízes que têm, ou aparentam ter, algum interesse na decisão do caso ou que de outro modo aparentem não ser imparciais; caso ocorra acidentalmente uma adjudicação errónea de um processo, a organização judicial deve contemplar formas de redistribuir o processo a um outro juiz. O que vai dito ilustra a circunstância de que a distribuição de processos toca em pontos essenciais da adjudicação e da practicabilidade do trabalho quotidiano nos tribunais. Se a adjudicação de processos não se processasse de forma correcta, o público em geral poderia pensar que os juízes não eram imparciais, favorecendo as partes relativamente às quais têm interesses pessoais ou mesmo sendo susceptíveis de suborno. A cobertura mediática da imparcialidade do judicial nos tribunais pode comportar consequências profundas na confiança do público. Caso o público em geral seja da opinião de que os juízes não são íntegros, é provável que tenha o poder judiciário em pouca consideração e não aceite a autoridade das sentenças. E por isso essencial que a adjudicação de processos se encontre organizada de uma forma correcta e transparente. Além do mais, sob o império do Direito, as partes devem gozar do direito de invocar a suspeição relativamente a determinado juiz, como uma forma de controlar externamente a adjudicação de processos. De todo, poderão existir diversas formas de, dentro destes constrangimentos normativos, organizar a adjudicação de processos.

* Marco Fabri é investigador senior no Instituto de Pesquisa de Sistemas Judiciais no Conselho Nacional Italiano de Pesquisa (marco.fabri@irsig.cnr.it); Philip Langbroek é investigador sénior no Departamento de Direito da Universidade de Utrecht, Holanda (p.langbroek@law.uu.nl).

Iniciámos esta pesquisa por incumbência do Conselho para o Judiciário da Holanda. O interesse do Conselho holandês no presente tema prende-se com a expansão e implementação do Sistema de Qualidade ‘Rechtspraak’ nos tribunais holandeses, o qual também visa prevenir a parcialidade do judicial e tornar transparente as medidas de protecção e incremento da integridade judicial.¹ O projecto deve ser visto como parte do processo de desenvolvimento organizacional no qual os tribunais e a organização judicial se encontram envolvidos desde 1998. Esta investigação relaciona-se portanto com o conceito dos tribunais como organizações que aprendem² [*learning organisations*] e com o objectivo de manter e aumentar a confiança do público em geral nos tribunais. Neste contexto, os tribunais holandeses estão a preparar medidas que tornem a adjudicação judicial de processos transparente e que expliquem ao público em geral os princípios que lhe estão subjacentes.³ O objectivo da pesquisa solicitada era o de verificar se existiam regras e práticas adoptadas noutros países e ainda ausentes da Holanda. Deve por isso clarificar-se que subjacente à pesquisa comparativa estão as referidas linhas de acção.

O nosso principal objectivo era o de inventariar as regras aplicáveis e práticas respeitantes à adjudicação de processos entre juízes no âmbito dos tribunais de diferentes países europeus. Não desconhecíamos o facto de que esta questão não se prende apenas com a actual organização do processo de distribuição de processos nos tribunais. Refere-se igualmente à vertente normativa da distribuição de processos dentro dos tribunais; por outras palavras, refere-se à forma como são salvaguardados, no âmbito do processo de adjudicação, valores como a independência judicial, a imparcialidade e a integridade. Isto pode ocorrer com ou sem normas jurídicas detalhadas. Durante a nossa pesquisa, abordámos estes aspectos numa perspectiva comparativa sem procurar formar qualquer juízo de valor, de forma a descrever não apenas as regras aplicáveis, mas igualmente a experiência vivida pelas pessoas que trabalham nos tribunais.

¹ A. HOL e M. LOTH, *Reshaping Justice*, Maastricht, Shaker, 2004, pp. 67-89.

² C. ARGYRIS, *Reasoning, Learning and Action: Individual and Organisational*, São Francisco, Jossey Bass, 1982; C. ARGYRIS, *On Organisational Learning*, Cambridge, Blackwell, 1993; P. SENGE, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organisation*, Nova York, Doubleday Currency, 1993.

³ O impulso no sentido de desenvolver e avaliar linhas de acção no domínio da distribuição de processos baseadas no nosso estudo teve por base um relatório apresentado ao conselho holandês para o judiciário em Novembro de 2005. Este relatório não foi, todavia, publicado. O presente artigo apresenta um âmbito mais vasto.

Neste artigo começaremos por explanar a nossa metodologia de pesquisa. Seguidamente iremos sintetizar a nossa pesquisa comparativa, começando por focar a actual organização de adjudicação de processos e depois os valores ligados a este processo de adjudicação tal como os percebemos. Por fim, reflectiremos sobre a utilidade da classificação tradicional dos sistemas legais no que respeita ao modo como os processos são adjudicados nos tribunais.

II. Metodologia

Esta investigação revestiu-se de uma natureza qualitativa e empírica. O resultado final é significativo quanto aos processos adoptados nos países objecto da nossa amostra. Tomando como ponto de partida a possível classificação dos sistemas jurídicos de uma perspectiva comparatística,⁴ seleccionámos países com um sistema legal francês (França, Holanda e Itália), escandinavo (Dinamarca), anglo-saxónico (Inglaterra e País de Gales) e germânico (Renânia do Norte Vestefália). Esta pesquisa baseou-se fundamentalmente na informação fornecida pelos investigadores nacionais que redigiram os relatórios sobre os seis casos de estudo.⁵ Os investigadores seleccionaram pelo menos três tribunais, tendo entrevistado juizes e funcionários judiciais. Os tribunais deveriam ser de pequena, média e grande dimensão. Também deveriam incluir um tribunal administrativo ou órgão judicial equivalente.

Tendo em vista a recolha de informação a ser comparada, elaborámos um modelo comum de pesquisa. Este foi submetido à discussão e alterado em conformidade na sequência da primeira reunião dos elementos que integravam o projecto.⁶ Desta reunião resultou que a adaptação do modelo original de pesquisa às explicações que os investigadores forneceram sobre os sistemas de adjudicação de processos nos seus países de origem, de forma a obter

⁴ **K. ZWEIGERT e H. KÖTZ**, *Introduction to comparative Law*, Oxford, Clarendon, 1998; **W. PINTENS**, *Inleiding tot de rechtsvergelijking*, Louvaina, Leuven University Press, 1998.

⁵ Os investigadores foram: Reza Banakar, John Flood, Julian Webb e Avis Whyte da Universidade de Westminster, para Inglaterra e País de Gales, Peter Dyrchs, Walter Frey, Peter Metzen, Reiner Napierala e Hans Rausch do Instituto Superior para Funcionários Judiciais, para a Renânia do Norte-Vestefália, Loïc Cadiët e Emmanuel Jeuland, da Universidade de Paris, Francesco Contini e Marco Fabri do Instituto de Pesquisa sobre Sistemas Judiciais, Conselho Nacional para a Pesquisa, para Itália, Philip Langbroek da Universidade de Utrecht para a Holanda, Eva Smith da Universidade de Copenhaga, para a Dinamarca. Os seus estudos foram publicados em **P. LANGBROEK e M. FABRI**, *The Right Judge for Each Case: A Study of Case Assignment and Impartiality in Six European Judiciaries*, Antuérpia, Intersentia, 2007. O presente artigo baseia-se no seu trabalho empírico.

⁶ A reunião ocorreu no Instituto de Direito Constitucional e Administrativo da Universidade de Utrecht, Holanda, entre 18 e 19 de Fevereiro de 2005.

questões passíveis de ser respondidas e comparadas. Envolveu igualmente explicações sobre as expressões utilizadas e indicações sobre o modo e o número de entrevistas a serem realizadas.

Subsequentemente, os investigadores prepararam um primeiro caso de estudo, cujo objecto foi discutido durante a segunda reunião de investigadores. Isto permitiu-nos aditar algumas clarificações adicionais sobre alguns dos pontos e posteriormente corrigir e completar os casos de estudo. Parte integrante da pesquisa passava pelo preenchimento pelos investigadores de uma matriz comparativa, de forma a disponibilizar uma ferramenta eficaz de comparação. A interacção entre os investigadores afigurou-se como uma considerável ferramenta da investigação, uma vez completada a matriz comparativa. As perguntas objecto da investigação foram:

- Quais são as regras que permitem incrementar e proteger a integridade judicial e a imparcialidade no que respeita à adjudicação de processos?
- Como é que são aplicadas na prática as regras internas de distribuição de processos?
- Como é que os juízes valoram estas regras e práticas?
- Seguidamente perguntámos aos investigadores a sua opinião sobre as regras de adjudicação de processos nos tribunais objecto da pesquisa.

Apresentamos aqui as respostas as estas perguntas através da comparação de três pontos principais, deixando de lado o assunto da *configuração institucional dos tribunais* em cada um dos países objecto deste estudo por razões de brevidade.⁷ O primeiro ponto respeita aos *princípios e regras gerais* aplicáveis à adjudicação interna de processos nos sistemas judiciais objecto do presente estudo. Procedemos à descrição das regras e práticas respeitantes à distribuição de juízes e às regras e práticas que visam garantir a imparcialidade judicial. O segundo ponto respeita ao tema central desta pesquisa: o *sistema interno de adjudicação* utilizado nos seis sistemas judiciais objecto de análise. Neste ponto exploramos com algum detalhe a informação disponibilizada através dos casos de estudo nacionais no que respeita à prática e opiniões dos entrevistados e investigadores sobre a adjudicação de processos nos tribunais. O último ponto respeita a alguns aspectos da *organização interna dos*

⁷ Este ponto foi objecto de estudo noutra sede, ver nota de rodapé n.º 5.

tribunais no âmbito da adjudicação de casos. As regras, práticas e instrumentos de adjudicação de processos, os quais constituem o principal objecto de interesse deste projecto de pesquisa, relacionam-se com diversos outros aspectos da organização judicial, como por exemplo a especialização judicial, os quais podem afectar o processo de adjudicação de processos.

Pesquisas de campo no âmbito da organização judicial são raras na Europa e o mesmo se aplica ao objecto de estudo deste projecto de pesquisa.⁸ Foi por isso impossível apoiarmo-nos num ‘corpus de literatura’ sobre o tema. No entanto, graças à qualidade dos investigadores e à abordagem interactiva utilizada nesta pesquisa, cremos que a informação obtida é exacta e fiável. Consideramos, por isso, que as conclusões desta pesquisa constituem hipóteses passíveis de serem testadas a uma escala maior.

Os resultados da pesquisa baseiam-se numa interpretação heurística dos dados. Na medida em que esta constitui primariamente uma descrição dos factos nos quais baseámos as conclusões inseridas nos próximos parágrafos, os leitores que não estiverem interessados nestes mesmos factos poderão passar directamente ao parágrafo seguinte.

III. Adjudicação de processos: Regras e práticas

A. Princípios e regras gerais: Juiz legal, inamovibilidade, remoção de juízes, tarefas de segunda linha

1. O juiz legal

Analisámos os ‘princípios e regras gerais’ relativos à adjudicação de casos adoptados em cada país. Em alguns casos, encontram-se integrados na Constituição, como é o caso do *ius de non evocando*, do qual decorre que a ninguém pode ser negado o direito de ser julgado pelo tribunal ao qual tem legal ou ‘naturalmente’ direito e que também inclui a proibição da instituição de tribunais especiais para lidar com casos isolados. Consequentemente, não podem ser constituídos tribunais especiais para julgar matérias especiais; nem pode um

⁸ M. FABRI e P. LANGBROEK, *The Challenge of Change for Judicial Systems: Developing a Public Administration Perspective*, Amsterdão, IOS Press, 2000; M. FABRI, J.P. JEAN, P. LANGBROEK e H. PAULIAT, *L’administration de la justice en Europe et l’évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005.

processo ser transferido para outro tribunal que não seja o competente, a não ser nos casos prescritos pela lei. Este direito civil não é reconhecido como tal em todas as jurisdições. E, desde logo, inexistente na Dinamarca, Inglaterra e País de Gales e em França. Na Holanda, o princípio encontra-se consagrado na constituição, mas não tem qualquer peso no contexto interno da adjudicação de processos. Refere-se tão sómente a um direito civil cujo significado é o de que, na ausência de consentimento das partes, o processo não pode ser atribuído a um outro tribunal que não o indicado por normas imperativas relativas a jurisdição.⁹ Na Alemanha, o princípio é designado pelo direito ao *juiz legal*; na Itália, por direito ao *juiz natural*. Ambas as constituições proíbem a instituição de tribunais especiais e prescrevem que a ninguém pode ser negado o *juiz legal* ou *natural* indicado pela lei.

Sintetizando os casos de estudo, o princípio reforça a percepção da imparcialidade dos tribunais, também afirmada no artigo 6 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o qual faz referência a um ‘tribunal independente e imparcial’.

2. A inamovibilidade dos juízes

Um outro princípio importante para o estudo da adjudicação de processos é o da *inamovibilidade dos juízes* e as suas aplicações práticas, estando o mesmo presente em todas as constituições dos países considerados para efeito do presente estudo, com excepção da Inglaterra e País de Gales, nos quais não existe uma constituição formal. A nomeação de juízes para um outro tribunal que não aquele para o qual haviam sido originalmente designados pode prender-se com outras razões para além das relacionadas com o normal funcionamento dos tribunais, *e.g.* a sua aptidão, o conteúdo das suas sentenças ou outras razões caras ao organismo que procede à nomeação dos juízes – ou o Ministério da Justiça, um outro organismo público ou o presidente do tribunal. Movimentar juízes pelas razões erradas é susceptível de afectar a imparcialidade judicial, sendo por isso de extrema importância salvaguardar os juízes de nomeações para tribunais sem o seu consentimento – esta é a substância do princípio.

Decorre da lógica a possibilidade de, podendo-se transferir processos de um juiz para outro, se possam igualmente transferir juízes para onde estes sejam mais necessários. A

⁹ L.F.M. BESSELINK, “Comments on Case C-7/94, Landesamt für Ausbildungsförderung NordRhein-Westfalen/ Lubor Gaal, 4 May 1995”, *SEW tijdschrift voor economisch recht*, 1997, No 4, pp. 56-60.

possibilidade de haver alguma flexibilidade na movimentação de juízes de um tribunal para outro é um assunto da maior importância. Tal flexibilidade pode contribuir para uma utilização mais eficiente dos juízes nos diferentes tribunais, bem como para uma maior rapidez no proferimento de sentenças nesses mesmos tribunais.

Na maioria dos países, os procedimentos para mover um juiz colocado num determinado tribunal para outro são problemáticos e burocráticos. Em geral, a transferência de um juiz apenas é possível com o consentimento do mesmo, mas há exceções que têm a ver com a reorganização de tribunais ou com procedimentos disciplinares. Este procedimento é conduzido, em França e Itália, pelos Conselhos da Magistratura, na Dinamarca pela Administração Judicial, na Renânia do Norte-Vestefália pelo Ministério da Justiça e na Inglaterra e País de Gales através de uma negociação informal entre juízes e os presidentes dos tribunais. Mas neste último caso o contexto é diferente, uma vez que além dos magistrados judiciais, o acesso à magistratura está também aberto aos advogados qualificados [*qualified barristers and solicitors*], pelo que o poder judiciário constitui um grupo profissional exclusivo. A nomeação como juiz envolve a obrigação de tomar parte em diferentes tribunais. O chamado sistema de qualificação profissional [*ticketing system*] limita de alguma forma as possibilidades de transferência. Na Holanda, os juízes apenas podem ser transferidos para outro tribunal com o assentimento dos conselhos de administração dos tribunais envolvidos na transferência.

A protecção legal da inamovibilidade dos juízes tendo em vista salvaguardar a sua imparcialidade é susceptível de criar tensões no que respeita a uma eficiente utilização dos juízes nos tribunais onde são (transitoriamente) mais necessários. Com base na nossa pesquisa, podemos concluir de que na maioria dos países que integravam a nossa amostra, com excepção de Inglaterra e País de Gales e da Holanda, a nomeação de um juiz para um determinado tribunal fixa-o aí e torna bastante difícil a transferência para outro tribunal. Naturalmente que, quer a Inglaterra e País de Gales, quer a Holanda, reconhecem a segurança da posição do juiz, uma vez nomeado.

3. Suspeição de juízes e pedidos de escusa

As pesquisas conduzidas nos países seleccionados também providenciam informação sobre a possibilidade de invocar a *suspeição de um juiz* e sobre a possibilidade de *um juiz pedir escusa* de um processo. Em todos os países, com a excepção de Inglaterra e País de Gales, existe uma listagem detalhada de circunstâncias nas quais os juízes devem pedir escusa ou nas quais as partes podem suscitar a sua suspeição. Em todo o caso, os juízes ingleses também estão obrigados a pedir escusa num processo sempre que este envolver um conflito de interesses. São casos nos quais a imparcialidade do juiz é posta em risco e que envolvem interesses pessoais ou ligações a uma das partes. Na Dinamarca, juízes que decidiram em desfavor do réu na audiência preliminar revelando uma *suspeita específica e confirmada*, não podem tomar parte no julgamento.¹⁰ Uma situação semelhante existe em França com os juízes de inquérito. No que respeita aos processos cíveis, a circunstância de o juiz de inquérito ser ou não envolvido na fase de julgamento depende do agendamento efectuado pelo presidente do tribunal.

Em França existe uma regra especial para os juízes que se ocupam dos processos sumários em matéria cível. O Tribunal de Cassação decidiu que os juízes que proferem sentenças em processos sumários não deveriam tomar parte na fase final do processo desses mesmos casos.¹¹ Mas na prática cabe aos presidentes dos tribunais adaptar a adjudicação dos processos a esta regra e alguns recusam-se a fazê-lo por tornar a gestão dos processos mais complicada. E uma vez que as suas decisões não constituem actos administrativos, não podem ser impugnadas em sede de tribunais administrativos. Na Itália, no entanto, as decisões respeitantes à adjudicação de casos são considerados actos administrativos e podem por isso ser impugnadas pelos juízes perante um tribunal administrativo.

Em Itália, as regras sobre a incompatibilidade dos juízes face a determinados processos, em especial no âmbito do processo penal, são extremamente detalhadas e criam diversos problemas para o funcionamento dos tribunais criminais de pequena dimensão. O princípio não desempenha um papel semelhante nos tribunais administrativos. Em França e na Itália, o envolvimento de um juiz nas fases preliminares de um processo não preclui a sua participação em fases posteriores do mesmo processo. Na Holanda, estas matérias são

¹⁰ E.C.H.R., *Hauschildt v. Denmark*, 24 Maio 1989.

¹¹ **Court of Cassation**, *Bord Na Mona*, 6 Nov. 1998, *Bulletin d'information*, No 486, 1 Fev. 1999, http://www.courdecassation.fr/jurisprudence_publications_documentation_2/bulletin_information_cour_cassation_n_27/bulletins_information_1999_1131/no_486_1138/jurisprudence_1139/cour_cassation_1141/arret_public_integralement_2857.html.

reguladas pelos Códigos de Processo Penal e Civil e pela Lei sobre o Direito Administrativo Geral

Em especial na Dinamarca e na Holanda, os juízes estão habituados a lidar informalmente com as suspeitas de parcialidade. Ao invés de iniciarem um processo de pedido de escusa, transferem para um colega o processo relativamente ao qual se levantou a suspeita. Por esta razão, visando garantir a integridade judicial, os tribunais desenvolveram com o auxílio do Conselho da Magistratura holandês linhas de orientação para integridade judicial, tendo por objectivo tornar claro quais as regras a que os juízes devem seguir para garantir a sua (aparência) de imparcialidade.

Em todos os países cabe primariamente aos juízes evitarem que se suscite alguma suspeita de parcialidade e não existe outra regra que não seja a que permite aos juízes proceder desta forma. Isto significa que se espera que os próprios juízes analisem os processos que lhe são atribuídos com vista à detecção de qualquer aparência de parcialidade, e se é provável que exista parcialidade ou a aparência da mesma, deverão requerer que o processo seja atribuído a outro juiz. Logo, a prevenção de (qualquer aparência de) parcialidade é primariamente da responsabilidade individual do juiz e só num segundo momento é dada às partes a possibilidade de arguirem a suspeição. Só na eventualidade de os juízes não salvaguardarem por si próprios estes valores, poderão outros mecanismos entrar em funcionamento.

4. Actividades profissionais de segunda linha

Recolhemos igualmente alguma informação sobre as actividades profissionais acessórias [*sideline jobs*] dos juízes. Estes podem originar (aparências de) parcialidade e podem por isso motivar um pedido de escusa ou o levantamento de uma suspeição no processo. Curiosamente, apenas em França são as actividades profissionais acessórias proibidas por completo, seja para os juízes comuns, seja para os juízes administrativos. Tais actividades são permitidas na Dinamarca, mas apenas na medida em que não interfiram com a imparcialidade judicial. Os juízes de carreira podem auferir quantias consideráveis através das actividades profissionais acessórias, em particular nos tribunais superiores da Dinamarca. Aqui, os juízes têm de todo o modo de obter o consentimento do conselho dos presidentes dos

tribunais superiores. Algumas actividades, como a docência, a participação numa comissão governamental ou numa organização internacional, não são aparentemente consideradas como um escolho à imparcialidade judicial – apesar do assunto ser objecto de discussão na Inglaterra e País de Gales. No entanto, já as arbitragens não gratuitas são claramente vistas como um potencial problema. Na Inglaterra e País de Gales, os juízes não carecem de autorização para actuarem como árbitros. Na Renânia do Norte-Vestefália, carecem de autorização do Ministério da Justiça, e em Itália, necessitam de autorização do Conselho de Magistratura. Em Itália os juízes têm vindo a ser progressivamente limitados pela política do Conselho de não consentir senão raramente que os juízes se envolvam noutras actividades extra-judiciais para além da docência. Os juízes administrativos são procurados para funções de consultoria e beneficiam por ora da autorização do respectivo Conselho. Quando lhes é negada autorização, a decisão é susceptível de recurso para o tribunal administrativo de Roma, o qual frequentemente revoga as decisões negativas do Conselho. Na Dinamarca, quer as actividades extra-judiciais dos juízes, quer o respectivo rendimento é objecto de publicação anual, o mesmo sucedendo desde há pouco em Itália.¹² Na Holanda, as actividades extra-judiciais devem ser comunicadas ao conselho de administração do tribunal e são objecto de publicação no website dos tribunais. Mas não é certo que os juízes informem o conselho de administração do respectivo tribunal sobre todas as actividades extra-judiciais que levam a cabo.¹³ Um projecto de lei foi apresentado ao Parlamento visando obrigar os juízes a requerer aos conselhos de administração autorização explícita para o exercício de actividades extra-judiciais, expandindo desta forma o controlo dos conselhos sobre os juízes.

B. Organização interna dos tribunais: Especialização, distribuição de juízes, *task forces*

1. Especialização

O tipo de compartimentação existente nos tribunais varia de país para país e também depende da dimensão do tribunal. Em articulação com a *especialização* judicial e o sistema de adjudicação de processos adoptado, isto pode afectar o processo de adjudicação de processos. Tendo em vista a comparação de informação, introduzimos a distinção entre tribunais, secções

¹² As actividades extra-judiciais apenas recentemente passaram a ser objecto de publicação no website do Conselho da Magistratura italiano.

¹³ M. VELICOGNA e G.Y. NG, “Legitimacy and Internet in the Judiciary: A Lesson from the Italian Courts’ Websites Experience”, *International Journal of Law and Information Technology*, 2006, pp. 370-389.

dos tribunais (*e.g.*, direito civil, direito penal, direito da família e direito administrativo) e subsecções (frequentemente também designadas por *câmaras*) dentro de cada secção. As subsecções podem ser elementos especializados no âmbito de uma secção, por exemplo na secção de direito civil poderão existir unidades para os bens móveis, menores, sucessões e imóveis.

Ao longo deste estudo, verifica-se que o caso mais simples ocorre na Dinamarca, onde todos os juízes são *generalistas* que lidam com todo o tipo de casos. Todos os demais países operam com base nalgum tipo de especialização interna, a qual é bastante evidente no caso da Inglaterra e País de Gales, bem como em Itália, onde existem tribunais plenos menos especializados do que em França ou na Renânia do Norte-Vestefália. Um traço comum a todos os tribunais é o de terem tantas mais secções quanto maior for a sua dimensão. Na Holanda, as decisões sobre a organização interna dos tribunais são tomadas pelo conselho de administração, até ao limite legal imperativo de quatro secções por tribunal. Em todos os países, o número de subsecções especializadas depende do Direito, da dimensão dos tribunais e das decisões tomadas pelos presidentes dos tribunais (*e.g.*, os presidentes dos tribunais na França, Alemanha e em Itália, sendo que nos dois últimos casos carecem, respectivamente, do assentimento do Conselho da Magistratura local e nacional). É intuitivo que os tribunais de maior dimensão possuem uma organização interna dividida em diversas secções e subsecções. Uma excepção digna de nota é a Dinamarca, onde nem no tribunal Copenhaga, nem ao nível do tribunal de recurso, se organizou qualquer tipo de especialização formal. Em todos os demais países da nossa amostra, o modelo de especialização do tribunal de recursos segue o adoptado ao nível da primeira instância.

As subsecções dos tribunais na Renânia do Norte-Vestefália são altamente especializadas, *e.g.*, no domínio do direito civil: assistência judiciária, processos relacionados com propriedade de prédios, casos de direito da família de alcance internacional (menores), imobiliário, bens móveis, processos de insolvência, *etc.* Consequentemente, os juízes são colocados nas subsecções por um período não inferior a um ano. E, no entanto, possível que um juiz seja nomeado para mais do que uma subsecção. Em Inglaterra e País de Gales, o número de tribunais administrativos especializados de primeira instância é bastante numeroso. Os recursos das decisões destes tribunais sobem perante a secção especializada do Tribunal

Superior [*High Court*]. Desta forma, as decisões de tais tribunais especializados estão sujeitas a revisão pelos tribunais comuns.

2. Distribuição de juízes

E em princípio possível deslocar juízes de um secção especializada ou subsecção de um tribunal para outro tribunal, mas a margem de discricionariedade dos presidentes dos tribunais varia de país para país. Em Inglaterra e País de Gales, as decisões relativas à *distribuição de juízes* são tomadas de forma definitivo pelo *Lord Chancellor*, em articulação com o presidente do tribunal. Na Dinamarca, os juízes de primeira instância, como generalistas que são, lidam com todas os processos judiciais sem qualquer distinção. Nos Tribunais Superiores os juízes podem, a seu pedido e com o consentimento do presidente do tribunal, ser transferidos para outra secção. Em França, é da competência do presidente do tribunal distribuir os juízes no interior da instituição através de ordens de escalonamento. Uma excepção respeita aos juízes de inquérito no âmbito do processo penal, os quais são nomeados pelo Presidente da República sob proposta do Ministro da Justiça e ouvido o Conselho de Magistratura. A competência de escalonar juízes é exercida de forma bastante diversa, *e.g.* num tribunal (Avinhão) o presidente do tribunal faz questão de que todos os juízes tomem parte na subsecção de contravenções (penais), enquanto que noutros tribunais a especialização em direito penal é possível. Em Itália, nos tribunais comuns, o respectivo presidente faz uma proposta que, uma vez ouvido a Comissão de Magistratura local, deve receber a aprovação do Conselho de Magistratura nacional, do presidente do tribunal de recurso e da Ordem dos Advogados. Nos tribunais administrativos, compete formalmente ao respectivo presidente tomar a decisão, mas na prática esta baseia-se em critérios de senioridade. Na Renânia do Norte-Vestefália, os juízes são distribuídos pelas subsecções em conformidade com o disposto no plano annual de distribuição de processos [*Geschäftsverteilungsplan*], o qual pode ser adaptado ao evoluir das circunstâncias e carece da aprovação do conselho local de juízes. Na Holanda, o conselho de administração do tribunal decide sobre a organização interna do mesmo e distribui os juízes pelas diferentes secções.

Nos países analisados, os juízes desempenham as suas funções primariamente nos tribunais para os quais foram designados, ocorrendo no entanto excepções a esta prática. Nos tribunais italianos, tendo em vista garantir maior flexibilidade na distribuição dos juízes, a lei prevê os chamados *juízes de distrito*, os quais podem desempenhar as suas funções em qualquer dos tribunais do distrito, em função das necessidades. No entanto, os resultados desta inovação ficaram aquém das expectativas em termos de flexibilidade. A mesma possibilidade

foi recentemente introduzida em França. Aqui, os juízes podem ser movimentados de um tribunal para outro dentro do mesmo distrito coberto pela jurisdição do respectivo tribunal de recurso por ordem do presidente deste último. Na Holanda, os juízes são nomeados para um determinado tribunal, mas por força das disposições legais também podem servir como juízes de substituição em qualquer outro tribunal da mesma instância. Podem, por isso, ter de tomar parte em processos que decorrem num tribunal diferente daquele para o qual haviam sido nomeados. Isto normalmente resulta do acordo entre o presidente de um tribunal com menor carga de processos por despachar e outro que se encontre assoberbado de processos; por vezes, este tipo de movimentações também pode decorrer do facto de um juiz possuir uma competência específica num determinado campo ou da necessidade de evitar uma aparência de parcialidade. Diversos tribunais celebraram acordos para possibilitar esta transferência de juízes. Em Inglaterra e País de Gales, o chamado sistema de qualificações profissionais [*ticketing system*] permite aos juízes que tenha recebido formação ou tenha experiência numa determinada matéria, tomar parte nos processos que envolvam determinadas matérias específicas e que decorram perante determinadas instâncias. Consequentemente, existem juízes que desempenham as suas funções numa determinada instância e que podem tomar parte num determinado processo, caso tenham a apropriada qualificação [*ticket*]. Este sistema permite que os juízes tomem parte em processos de natureza específica que decorrem no âmbito da área geográfica da área onde exercem funções. Deste modo, em Inglaterra e País de Gales parece haver não apenas uma especialização dos tribunais, mas igualmente uma qualificação específica dos juízes que ultrapassa a das subsecções.

3. Task forces

A crescente sobrecarga processual levou os tribunais a instituírem *task forces* aptas a enfrentar os picos de trabalho e os atrasos sofridos. Esta medida pode trazer alguns problemas no que respeita à distribuição de processos. Em França, as *task forces* de juízes têm sido raramente utilizadas e sobretudo para fazer face a casos de imigração. Em Itália, as *task forces* têm sido utilizadas para tentar resolver processos cíveis mais antigos que remontam a 1995. Com este propósito, a respectiva lei definiu o tipo de processos com os quais estes juízes de nomeação temporária se devem ocupar e nos quais estão em coordenação com um juiz permanente da primeira instância. Também na Holanda têm sido utilizadas *task forces* para lidar com os atrasos processuais. A flexibilidade do sistema em Inglaterra e País de Gales

permite a nomeação temporária de juízes incluídos numa lista de reserva para fazer face a sobrecargas de trabalho num tribunal específico.

As *task forces* podem ser a solução para um conjunto de processos pendentes, em especial nos países onde a aplicação estrita do princípio da inamovibilidade dos juízes torna o processo de transferência dos juízes particularmente problemático e burocrático. Em termos gerais, são apenas possíveis com o consentimento do juiz, mas podem ocorrer um número de exceções relacionadas com a reorganização dos tribunais ou com procedimentos de natureza disciplinar. O processo de nomeação temporária de juízes é normalmente conduzido por um organismo central: os Conselhos de Magistratura em França e Itália, a administração do tribunal na Dinamarca, o Ministério da Justiça na Renânia do Norte-Vestefália, e através de uma negociação informal entre os juízes e os presidentes dos tribunais, tendo por base o sistema de qualificação profissional [*ticketing system*], em Inglaterra e País de Gales.

C. Adjudicação de processos: Quem o faz e como

1. A adjudicação de casos e a responsabilidade do presidente do tribunal

Na Dinamarca, é o presidente do tribunal quem formalmente leva a cabo a distribuição de processos, mas na prática a adjudicação de casos aos juízes generalistas é feita de forma aleatória por computador ou pelo funcionário da secretaria. O presidente do tribunal intervém apenas em circunstâncias excepcionais, em caso de avaria do computador ou caso exista um processo particularmente complexo que requeira atenção especial. Em Inglaterra e País de Gales, o presidente do tribunal e os cargos de topo da administração judiciária, tais como o *Lord Chancellor* ou o *Master of the Rolls* têm um papel meramente formal, já que a adjudicação é na verdade feita pelos funcionários da secretaria. Cabe ao funcionário identificar qual o juiz que dispõe de tempo disponível para se ocupar do processo. A França, Alemanha e Itália funcionam com sistemas semelhantes ao nível dos tribunais comuns, mas divergem em alguns aspectos, os quais afectam o funcionamento quotidiano dos tribunais. A característica mais saliente do sistema alemão e italiano de adjudicação de processos é o da consagração em sede constitucional, respectivamente, do princípio *do juiz legal e do juiz natural*. Ambos os países adoptaram um sistema no qual os presidentes dos tribunais podem fazer propostas no que respeita à adjudicação de processos (bem como quanto à distribuição

de juízes num tribunal). Mas a decisão é tomada a um outro nível. Na Alemanha, a decisão cabe anualmente ao Conselho da Magistratura local, no âmbito de um procedimento que dura algumas semanas. Nem a Alemanha, nem especificamente a Renânia do Norte-Vestefália contemplam um Conselho de Magistratura nos moldes em que existe em França e Itália. Em Itália, a decisão relativamente à agenda das sessões de cada tribunal é tomada a nível nacional pelo Conselho de Magistratura, a qual cobre cerca de 1200 cargos (entre tribunais, magistrados do Ministério Público e juízes de paz); é um processo que demora anos, acabando a agenda por nem sempre reflectir a situação actual dos tribunais. Em França, onde o princípio do juiz legal não goza de reconhecimento legal, o programa de distribuição de processos é feito anualmente pelo presidente do tribunal sem a aparente sujeição a supervisão. Na Holanda, a adjudicação de processos às diferentes secções (designadas por 'sectores') é da responsabilidade do conselho de administração, mas no âmbito de cada secção é sobre o responsável que repousa a última responsabilidade. Na prática, os casos são distribuídos pelo juiz coordenador, com o auxílio de um funcionário judicial.

Quando os presidentes dos tribunais em Itália e na Alemanha não sigam o sistema de adjudicação de processos, estão em princípio sujeitos a medidas disciplinares, uma vez que os critérios são estabelecidos pelo conselho de magistratura e revestem-se de natureza vinculativa. Noutros países, os presidentes dos tribunais não se encontram vinculados às instruções de superiores no que respeita à adjudicação de processos nos seus tribunais. Em Inglaterra e País de Gales, a adjudicação é realizada por um *funcionário encarregue das listagens* [*listing officer*], o qual é suposto seguir as linhas de acção definidas pelos juízes. Qualquer conflito que emerja deverá ser resolvido por um juiz sénior. Os Ministérios da Justiça dos países incluídos na amostra não desempenham qualquer papel no processo de adjudicação de casos. A Ordem dos Advogados poderá ser informada da adjudicação de processos levada a cabo pelos tribunais, mas cabe-lhe apenas fazer sugestões, como sucede em Inglaterra e País de Gales, bem como na Itália, e em qualquer caso apenas no que se refere aos tribunais comuns.

São de assinalar algumas diferenças em França e Itália, no que respeita aos tribunais administrativos, onde os respectivos presidentes ou os presidentes das subsecções, no caso de tribunais de maior dimensão, desempenham um papel do maior relevo na adjudicação de processos. Apenas recentemente, com a introdução de um sistema automático de adjudicação de processos, é que esta função perdeu peso em Itália. Em todo o caso, em ambos os países, o

presidente da subsecção distribui os processos, enquanto que o presidente do tribunal, ou o funcionário judicial em França, procede à primeira distribuição dos processos entre as subsecções, com base no critério do objecto/matéria do processo.

2. Os presidentes dos tribunais também podem afectar juízes a processos

O poder de discricionariedade dos presidentes dos tribunais para movimentar juízes é um ponto que merece atenção. O poder de transferir com facilidade juízes de uma subsecção para outra pode ter um impacte significativo no tramitamento dos processos (Di Federico 2005). Nos países analisados, apenas na Dinamarca é o presidente do tribunal responsável pela nomeação dos presidentes de secção ou de subsecção bem como pela distribuição de processos pelos juízes. Em Inglaterra e País de Gales, cabe ao *Lord Chancellor* mediante consulta prévia dos presidentes de secção em exercício, nomear os novos presidentes, enquanto que os juízes-presidentes dos tribunais locais, em articulação com os presidentes de secção, decidem sobre a distribuição dos juízes pelas diferentes subsecções. Em França, os presidentes de secção são nomeados por um *comité de promoção* (*promotion committee*, o qual é composto fundamentalmente por presidentes de tribunais) e são responsáveis pela distribuição dos juízes pelas secções do tribunal ao qual presidam. Na Renânia do Norte-Vestefália, são os conselhos de magistratura locais que decidem sobre a distribuição dos juízes nas suas subsecções. Em Itália, cabe ao conselho nacional de magistratura supervisionar e aprovar as propostas de distribuição de juízes feitas pelos presidentes dos tribunais na sequência de um longo e moroso processo que envolve o presidente do tribunal de recursos, os conselhos de magistratura locais e a delegação local da Ordem dos Advogados. Na Holanda, o presidente do tribunal não desempenha na prática um papel significativo na adjudicação de processos, mas é ao invés o conselho de administração que desempenha o papel de relevo na organização interna do tribunal. Na prática, a adjudicação de casos é levada a cabo por um funcionário judicial sob a supervisão de um juiz coordenador.

3. A especialização dos juízes tem precedência sobre a aleatoriedade

A adjudicação de processos acompanha em regra a especialização dos juízes. A distribuição aleatória não é aplicada uniformemente. Em particular em França, a adjudicação de processos é uma tarefa do presidente do tribunal. Nos tribunais administrativos alemães, a

distribuição de processos segue o plano anual de adjudicação de processos; a especialização é um elemento decisivo para a adjudicação de processos (*e.g.*, direito eleitoral, direito urbanístico e do planeamento regional, direito dos estrangeiros, direito tributário, direito contraordenacional económico). Nos tribunais administrativos de recurso na Holanda, os processos são distribuídos da mesma maneira informal com que o são nos tribunais comuns.

Todos os sistemas judiciais possuem um qualquer tipo de especialização por jurisdições (território) ou no âmbito do próprio tribunal (em razão da matéria). Uma vez que o processo tenha sido adjudicado em razão da matéria, segue-se uma *distribuição aleatória do processo* que pode ser tratada de diversas formas. Na Dinamarca, onde a adjudicação dos casos nem sequer é feita em razão da matéria pela circunstância de que os juízes lidarem com todo o tipo de processos sem distinção, o processo de adjudicação de casos é na prática completamente aleatório e feito por computador. Nos tribunais de menor dimensão, a função cabe ao funcionário judicial. Em Inglaterra e País de Gales, a adjudicação levada a cabo pelos funcionários responsáveis pelas listagens atribui o processo ao primeiro juiz que disponha da qualificação profissional adequada (a chamada senha – *ticket*) para intervir no processo e que disponha do necessário tempo. Em França, na Renânia do Norte-Vestefália e em Itália, a adjudicação é sujeita a um processo aleatório tendo por base o nome do réu, ou pode basear-se nos turnos semanais ou diários dos juízes. Esta é em especial a situação de alguns tribunais criminais em Itália. Na Holanda, no interior de uma secção, os processos são distribuídos com base nos seguintes critérios: natureza do processo, especialização e competência do juiz, continuidade judicial e só depois aleatoriedade.

Nos tribunais administrativos franceses, o processo é distribuído em razão da matéria e só depois segundo um princípio de aleatoriedade ou de acordo com critérios geográficos. Nos tribunais administrativos italianos foi recentemente introduzido um novo *sistema de adjudicação de processos*. Tendo em vista equilibrar a distribuição de processos entre os juízes dos tribunais administrativos, o presidente do tribunal procede à distribuição dos processos por entre as diversas subsecções, caso existam, em razão da matéria dos mesmos, sendo que subseqüentemente o presidente da subsecção organiza os processos em tantos grupos quantos os juízes que compõem a subsecção, distribuindo por sorteio os diversos lotes de processos entre os juízes da secção. Poderão ocorrer excepções cujo tratamento difere de tribunal para tribunal, em função do papel desempenhado pelo presidente do tribunal.

4. Prioridade na distribuição equilibrada do trabalho processual entre os juízes

De acordo com os resultados da pesquisa, existe apenas uma prioridade na adjudicação de processos que é partilhada pelos seis países: o equilíbrio na distribuição do trabalho processual entre os juízes. Outros aspectos são igualmente relevantes, como a ponderação da especialização do juiz ou a continuidade de um juiz no tratamento de um determinado processo, mas trata-se de aspectos específicos de cada país e estão relacionados com a forma como a distribuição de processos opera ao nível local. Na Dinamarca, a distribuição é realizada por computador em alguns tribunais, mas noutros países a distribuição aleatória é feita manualmente. A ponderação da carga de trabalho processual, a qual é fundamental para um *equilíbrio do trabalho processual* entre os juízes, é apenas utilizada no tribunal da cidade de Copenhaga. Este mesmo ponto é também objecto de atenção nos planos anuais de distribuição de processos utilizados na Renânia do Norte-Vestefália, os quais se revestem de total transparência interna. Em Inglaterra e País de Gales, o processo é adjudicado ao juiz que tiver tempo para se ocupar do mesmo, sem entrar em linha de conta com a diferente ponderação dos processos. Também na Holanda, a carga de trabalho processual não é objecto de ponderação, mas os juízes coordenadores de secção (*i.e.*, sectores) e de subsecção levam em linha de conta o número de processos pendentes de cada juiz antes de procederem a nova distribuição.

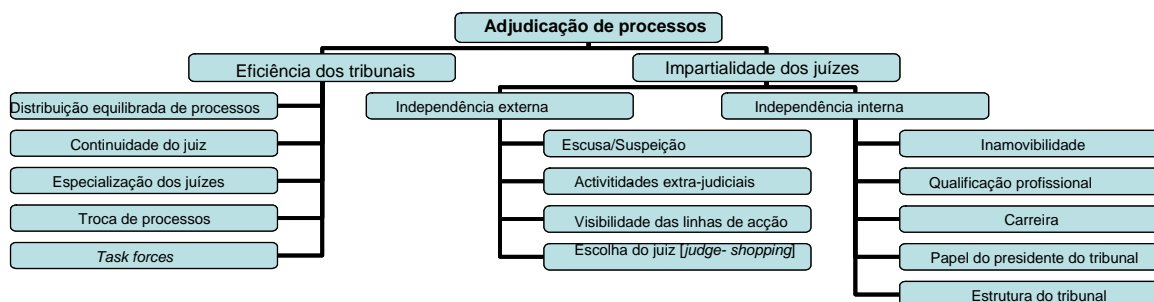
5. A troca informal de processos entre os juízes nem sempre é permitida

Uma *troca informal* de processos entre os juízes é possível na Dinamarca, Inglaterra e País de Gales e na Holanda; ao invés, é considerado algo de absolutamente inaceitável na Alemanha e em Itália. Nestes dois países, a possibilidade de mudança do juiz apenas pode ocorrer nos casos previstos na lei, por uma ordem do conselho de magistratura ou, excepcionalmente, por uma decisão fundamentada do presidente do tribunal. O princípio do *juiz natural* ou *legal* impede que qualquer troca informal de processos ocorra. Em França, a troca informal de processos apenas pode ocorrer com o consentimento expresso do presidente do tribunal. A consistência entre as regras relativas à adjudicação de processos e a sua aplicação prática é bastante reduzida em Inglaterra e País de Gales e na Dinamarca, sendo pelo contrário bastante elevada em França, Itália e Holanda. Na Alemanha, a consistência é qualificada como *rigorosa*.

IV. Valores e factores que influenciam a adjudicação de processos: Uma análise comparativa

No parágrafo anterior procedemos à descrição das regras e práticas relativas à adjudicação de processos e de distribuição de juízes em seis sistemas de organização judicial. Aparentemente, uma das funções da adjudicação de processos é a de harmonizar dois tipos de valores: a imparcialidade dos juízes e a eficiência organizacional dos tribunais. A adjudicação de processos tem harmonizar estes dois factores. O processo de harmonização permite uma série de escolhas àqueles que desenvolvem e implementam as linhas de acção relativas à adjudicação de casos, em homenagem ao diferente *peso* que cada sistema judicial atribui aos diferentes factores e valores. O objecto deste parágrafo é descrever esses factores e valores, assim como explicar como podem ser harmonizados de diferentes formas. A figura No 1 sumariza de forma gráfica os diferentes valores e correlativos factores que afectam e são afectados pelo sistema de adjudicação de processos.

Figura No 1: Valores e factores na adjudicação de processos



A. Imparcialidade dos juízes

A imparcialidade dos juízes é garantida através da independência dos mesmos, a qual pode ser dividida em *independência externa* e *independência interna*.¹⁴ A *independência*

¹⁴ Devemos clarificar que neste estudo não estamos a considerar todas as variáveis que podem afectar a imparcialidade e independência judiciais, mas apenas aquelas relacionadas com o sistema de adjudicação de processos com base na investigação empírica. Ver N. BROWNE-WILKINSON, “The Independence of the Judiciary in the 1980s”, *Public Law*, 1988, pp. 53-57; C. GUARNIERI e P. PEDERZOLI, *The Power of Judges*, Oxford, Oxford University Press, 2002; K. MALLESON, “Safeguarding Judicial Impartiality”, *Journal of Legal Studies*, 2002, pp. 53-70; S. SHETREET e J. DESCHÊNES, *Judicial Independence: The*

externa refere-se aos mecanismos instituídos para garantir a independência dos juízes - e portanto a sua imparcialidade- face a qualquer influência das partes ou de entidades estaduais, tais como o Governo ou o poder legislativo. A *independência interna* refere-se aos mecanismos estabelecidos para garantir a independência dos juízes face a pressões que possam vir do interior do próprio poder judiciário, tais como pressões de um juiz de uma instância superior ou pressões do conselho de magistratura. Um ponto que importa sublinhar é o de que, quando se trata da independência e imparcialidade dos juízes, a questão não é apenas *se são imparciais* mas igualmente *se aparentam sê-lo* perante as partes e o público em geral. Por esta razão, o modo como as políticas referentes à independência e imparcialidade são implementadas, divulgadas e percebidas constitui um ponto merecedor de atenção.

1. Independência externa

Segundo a nossa pesquisa, a *independência externa* encontra-se relacionada com o sistema de adjudicação de processos através dos quatro factores indicados na figura n.º 1: escusa e suspeição dos juízes, escolha do juiz [*judge- shopping*], actividades extra-judiciais e visibilidade das linhas de acção [*visibility of policies*].

As normas e a prática relativas ao modo como operam os *pedidos de escusa* e o levantamento de *suspeições* pelas partes fazem parte dos mecanismos mais eficientes para incrementar e garantir a independência externa dos juízes. As normas relativas à escusa e suspeição são usualmente objecto de uma lista detalhada nas normas ou códigos de processo e o seu conteúdo é bastante similar nos sistemas judiciários aqui considerados. O nosso estudo demonstra que os mecanismos de auto-regulação funcionam de forma bastante satisfatória. Em alguns dos países considerados denota-se por vezes uma particular sensibilidade ao assunto, como por exemplo na Dinamarca, devido à ocorrência de um processo em particular que influenciou de forma decisiva o comportamento dos juízes neste ponto.

As *actividades extra-judiciais* (tarefas profissionais de segunda linha) constituem um outro factor susceptível de afectar a independência externa dos juízes e, como tal, a adjudicação de processos. É intuitivo que o número e a natureza das actividades (*e.g.*, membro

Contemporary Debate, Dordrecht, Nijhoff, 1988; J.C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, Oxford University Press, 1967; M.B. ZIMMER, “Judicial Independence in Central and East Europe: The Institutional Context”, *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, 2006, pp. 53-65.

do conselho de administração de uma empresa, membro do gabinete de um Ministro, *etc.*) podem pôr em perigo a substância e a aparência de independência e imparcialidade dos juízes. Como a nossa pesquisa o demonstra, apenas em França é que as actividades extra-judiciais não são permitidas, enquanto que na Dinamarca, Holanda e Itália, com a excepção de numerosas posições governamentais e em organizações internacionais, são permitidas mas carecem supostamente de publicitação explícita na *web*. A adjudicação de casos pode tomar em consideração estas actividades extra-judiciais, evitando a adjudicação de processos a juízes que estejam em relação com uma das partes precisamente devidamente a estas actividades ‘extras’.

A publicitação destas actividades conduz-nos ao outro factor enumerado, a visibilidade das linhas de acção [*policy visibility*]. Parece-nos que a visibilidade das linhas de acção adoptadas nos tribunais ajudam a incrementar a independência externa dos juízes, ou melhor, a aparência de imparcialidade. No entanto, e em termos gerais, as medidas destinadas a tornar transparentes as linhas de acção do tribunal, incluindo os critérios que presidem à adjudicação de casos, não se encontram muito desenvolvidas nos casos de estudo ora considerados. A informação sobre as linhas de acção dos tribunais e, em particular, sobre a adjudicação de processos, parecem ser de difícil acesso – com a excepção da Renânia do Norte-Vestefália. Um ponto merecedor de atenção numa pesquisa futura é o do grau de discreção concedido a cada tribunal para implementar localmente essa adjudicação. Este é também de natural relevo no que respeita às linhas de acção dos tribunais no que respeita à divulgação da informação. Esta possibilidade reveste-se de grande relevo na Dinamarca, Inglaterra e País de Gales e na Holanda e de menor relevo nos países da Europa continental, pese embora neste ponto em particular o papel de liderança do presidente do tribunal poder desempenhar um papel mais significativo dos que as normas gerais e os costumes.

A questão da escolha do juiz [*judge shopping*] é a última que consideramos no âmbito da *independência externa*. Se o sistema de adjudicação de processos permite algum tipo de escolha do juiz [*judge-shopping*], parece óbvio que se levanta um problema sério de *independência externa*. O fenómeno tem sido apenas referido nos tribunais criminais de França e Itália, não sendo considerado nos demais sistemas judiciários objecto do presente estudo. Não obstante a aparente inexistência do problema, cremos que se trata de um assunto

que deve merecer um acompanhamento empírico constante, em especial nos tribunais de menor dimensão.

2. Independência interna

Tendo considerado os *factores externos* que afectam e são afectados pelo sistema de adjudicação de processos, passaremos agora a explorar a *independência interna* dos juízes. Mais precisamente, o modo como o princípio da inamovibilidade dos juízes é implementado.

A *inamovibilidade* constitui um princípio partilhado por todos os sistemas judiciais que integraram a nossa pesquisa, pese embora apenas na Alemanha e em Itália ser objecto de consagração constitucional. A constitucionalização do princípio acarretou uma certa rigidez do sistema de adjudicação de processos, a qual é particularmente notória em Itália. Porém, como o conceito de inamovibilidade permeia todos os sistemas judiciais, cada país encontrou mecanismos para ‘ultrapassar’ a fixação de um juiz a um determinado tribunal para conferir alguma flexibilidade à organização judicial, quer no interior de um mesmo tribunal, quer entre tribunais. Tais mecanismos não se encontram de todo formalizados em todos os países, tais como a Dinamarca, Inglaterra e País de Gales, onde os processos podem ser informalmente trocados entre juízes, ou encontram-se parcialmente formalizados em países como a França e a Holanda, onde as decisões são tomadas pelos presidentes dos tribunais ou pelos chamados conselhos de administração, ou mesmo altamente formalizados em países como a Alemanha e, em especial, a Itália, onde as mudanças são permitidas apenas mediante decisão escrita emitida pelo presidente do tribunal e com o apoio do conselho de magistratura local (Alemanha) ou nacional (Itália). Isto constitui um forte limite à flexibilidade dos tribunais na gestão dos processos, a qual afecta o eficiente desempenho do tribunal.

Parcialmente relacionada com a inamovibilidade está a *especialização profissional* dos juízes e a forma como os tribunais se encontram estruturados. Neste contexto, especialização profissional significa que os juízes estão qualificados para lidar com matérias específicas, pelo que podem ser considerados especializados. Na verdade, se o tribunal se encontra estruturado de forma altamente especializada em divisões, secções e subsecções para tratar de matérias específicas, e os juízes são altamente qualificados para lidar com essas matérias específicas numa dada secção, é intuitivo que uma aplicação rigorosa do princípio da inamovibilidade limita a flexibilidade de organização do tribunal no que respeita à

adjudicação de casos. Tal parece ser o caso da Alemanha e da Itália, pese embora neste último caso a rigidez se dever mais à inflexível organização dos tribunais do que à especialização dos juízes. Pelo contrário, na Dinamarca, em atenção ao carácter generalista dos juízes, e na Inglaterra e País de Gales graças ao chamado sistema de qualificações profissionais [*ticketing system*], o sistema de adjudicação de casos é bastante flexível. Os casos da França e Holanda encontram-se no meio, com uma moderada especialização dos juízes e da estrutura dos tribunais.

O *percurso de carreira* dos juízes é um outro ponto merecedor de atenção nos sistemas de adjudicação de casos. Em países onde o progresso na carreira de juiz está relacionado com o desempenho, medido por exemplo através da ‘qualidade’ e quantidade de sentenças, o sistema de adjudicação de processos utilizado é da maior importância. Por exemplo, com maior probabilidade poderão ser proferidas sentenças de ‘qualidade’ caso sejam criadas as condições para a análise dos processos mais complexos do ponto de vista jurídico, enquanto os objectivos quantitativos podem ser garantidos através de um processamento idêntico da litigância de massa, como ordens de injunção ou simples processos de segurança social. Por este motivo, esperávamos encontrar nos sistemas judiciários que dispõem de um *enquadramento burocrático*,¹⁵ a adopção de um sistema que entrasse em linha de conta com a ponderação do trabalho processual, com vista a obter uma distribuição mais equilibrada do trabalho entre os juízes. Ao invés, um sistema de ponderação do trabalho processual apenas parece ser adoptado na Renânia do Norte-Vestefália e no tribunal da cidade de Copenhaga. Esta circunstância conduz à necessidade de entrar em linha de conta com outros mecanismos de equilíbrio, em particular nos outros dois *sistemas judiciais burocratizados*, como o são a França e a Itália, bem como com o papel diverso desempenhado pelos presidentes dos tribunais.

¹⁵ Características típicas dos *sistemas judiciários burocráticos* são as de que o recrutamento e carreira no judiciário são idênticos aos dos restantes cargos do sector público. Em termos gerais, os juízes não possuem experiência profissional anterior e estão submetidos a uma estrutura de carreira bastante rígida que se baseia fundamentalmente na senioridade e no desempenho; ver **G. DI FEDERICO**, “The Italian Judicial Profession and its Bureaucratic Setting”, *Juridical Review*, 1976, pp. 40-57. Na nossa amostra, os sistemas judiciários que podem ser classificados como *burocráticos* são a França, Alemanha e Itália. A Inglaterra e País de Gales e a Dinamarca podem ser classificados como *sistemas judiciários profissionais*, uma vez que, em termos gerais, os juízes são seleccionados entre os advogados que exercem a profissão e que não existe uma estrutura de carreira rígida apenas relacionada com a senioridade e o desempenho. A Holanda constitui um caso intermédio, uma vez que os juízes são seleccionados quer entre os licenciados em Direito, quer entre advogados experientes.

No decurso da presente pesquisa também sublinhámos a importância do *papel do presidente do tribunal* no sistema de adjudicação de processos, a qual se relaciona com a independência interna dos juízes. O automatismo na adjudicação de processos e a reduzida margem de discricionariedade da parte do presidente no processo de adjudicação, características que correspondem aos casos da Alemanha, Itália e Dinamarca, aumentam o grau de independência interna mas podem diminuir a capacidade dos tribunais lidarem com os processos de uma forma eficaz. A adopção de um papel mais ‘gestor’ [*managerial*] por parte do presidente ou do conselho de administração implica a adjudicação de processos de uma forma mais eficiente e eficaz do que a simples distribuição aleatória. Em teoria, a “adjudicação eficiente” passa pela atribuição de processos de diversa natureza, a qual poderá ajudar a produtividade dos juízes e dos tribunais.

B. Eficiência na organização dos tribunais

Isto leva-nos ao segundo ‘pilar’ do sistema de adjudicação de processos, a busca de *eficiência na organização dos tribunais*.¹⁶ A especialização dos juízes, tal como a divisão do trabalho em geral, é considerado um importante requisito para o eficiente funcionamento dos tribunais. A complexidade dos processos e a pendência processual requerem uma maior especialização dos juízes, e talvez também dos tribunais, visando reduzir, pelo menos em teoria, o tempo de tramitação de um processo. Os juízes são também interessados em que lhes seja distribuída, por comparação com os colegas, uma quantidade equilibrada de processos interessantes e simples. Por esta razão é a transparência interna na adjudicação de processos e na distribuição do trabalho processual um assunto de grande importância em todos os países estudados. Em Itália, por exemplo, os juízes crêem ter direito a uma carga processual diversificada, chegando ao ponto de a associar ao valor da independência judicial interna. E esta associação entre as duas realidades é suportada pelas disposições constitucionais sobre a adjudicação de processos nos tribunais italianos. Parece-nos, portanto, que este interesse profissional dos juízes numa carga processual diversificada pode conflictuar com os interesses organizacionais dos tribunais no sentido de incentivar os diferentes tipos de especialização.

O sistema de adjudicação de processos também afecta a eficiência dos tribunais conforme favoreça ou desfavoreça a *continuidade do juiz* à frente de um mesmo processo. Em

¹⁶ L. CADIET, “Efficiency versus equity?”, in *Mélanges Jacques van Compernelle*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 24-47; H. FIX-FIERRO, *Courts, Justice and Efficiency*, Oxford, Hart, 2004.

Inglaterra e País de Gales, a continuidade do juiz é considerada um ‘privilégio’ para as partes tendo em vista a situação actual e que os processos são adjudicados não em função da continuidade do juiz, mas seleccionando o juiz que dispõe de tempo disponível para o processo. Ao invés, parece-nos que um sistema de adjudicação judicial que reconheça o papel da continuidade do juiz pode prestar um serviço melhor às partes e aumentar a eficiência total dos tribunais, uma vez que os juízes não necessitam de estudar tantos processos desde o início.

Mencionámos já que a *troca informal de processos* entre os juízes tem sido reconhecido como um mecanismo informal mas eficaz de coordenação por mútuo acordo. Como demonstrado na nossa pesquisa, tal não é permitido nos sistemas judiciais (*e.g.*, Alemanha, Itália e França) onde a adjudicação de processos se reveste de uma natureza mais formalizada e se baseia numa abordagem legalística. Na Holanda, Dinamarca, Inglaterra e País de Gales, quando existem razões para os juízes pedirem escusa ou serem objecto da suspeição das partes, os processos podem ser informalmente trocados, sem prejuízo da imparcialidade do juiz ou da eficiência do tribunal.

C. Harmonização de valores e factores

Uma das conclusões mais surpreendentes desta pesquisa é o forte contraste entre as abordagens formais na Alemanha e Itália e as informais na Dinamarca e Inglaterra – onde em regra o processo interno de adjudicação não está sujeito a prescrições legais. Consequentemente, é mais fácil aos tribunais alemães e italianos corresponderem aos requisitos de responsabilização na adjudicação interna de processos do que o é para os tribunais dinamarqueses, enquanto que os tribunais franceses ocupam uma posição intermédia graças ao papel preponderante do presidente do tribunal; esta posição intermédia estendeu-se recentemente à Holanda, onde os tribunais começaram a desenvolver linhas de orientação internas para a adjudicação de processos, no âmbito dos regulamentos internos dos tribunais.

Enquanto que na Alemanha e na Itália a lei procura apoiar os valores profissionais dos juízes e presidentes de tribunais, prevenindo a parcialidade judicial e o tratamento desigual de juízes pelo presidente do tribunal, na Dinamarca e Inglaterra os valores profissionais são aparentemente considerados evidentes e internalizados pelos serviços judiciais – não

parecendo por isso haver a necessidade de verter tais valores em normas. Parecem-nos ser mais-valias para os tribunais a natureza evidente de alguns valores profissionais enraizados, tais como a imparcialidade. No entanto, na transição de um sistema informal de adjudicação interna de processos para um sistema formal, parece que a mensagem que as entidades estaduais responsáveis passam é a de que não existem suficientes razões para manter esta confiança na evidência dos valores profissionais – por outras palavras, que já não são confiáveis. Ora, isto deve ser evitado. Mesmo assim, a crescente transparência externa dos tribunais resultante dos modernos meios de comunicação e do crescente interesse dos *media* pelos tribunais aconselham o desenvolvimento de linhas de acção claras no que respeita à adjudicação de processos, de forma a que os tribunais consigam explicar a forma como é obtido o equilíbrio entre os valores de organização e profissionais e um desempenho aceitável dos tribunais. Desta forma, os juízes podem partilhar a sua responsabilidade profissional, prevenindo acusações de parcialidade.

Relacionada com a abordagem formal ou informal na abordagem da adjudicação de processos, constata-se igualmente uma tensão potencial entre organização e gestão, por um lado, e a abordagem jurídico-normativa por outro. Competências formais de direcção, racionalização, flexibilidade e, em certa medida, transparência constituem inevitabilidades nas organizações modernas. Demonstrámos, porém, o quão dominantes são ainda nos tribunais os valores jurídicos e judiciais tradicionais, apoiados igualmente por valores tradicionais da profissão judicial. Estes valores encontram-se em parte resumidos no artigo 6 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e são também visados na gestão de processos; respeitam à imparcialidade judicial, competência judicial, igualdade de armas, oportunidade e continuidade do juiz à frente de um processo.

Uma das conclusões deste estudo é a de que, na Dinamarca e em Inglaterra e País de Gales,¹⁷ a organização judicial parece dedicar maior interesse à eficiência pelo facto de as normas de organização não enfatizarem os valores jurídicos e judiciais de forma tão explícita como as correspondentes normas em Itália ou na Alemanha. A França e a Holanda tornaram muito claro o seu interesse no funcionamento eficiente dos tribunais ao introduzirem um sistema de financiamento baseado no *out-put*. Em todo o caso, estes países adoptam uma posição intermédia na forma como tentam conciliar valores jurídicos e organizacionais. Na

¹⁷ J. PLOTNIKOFF e R. WOOLFSON, *Judges Case Management Perspectives: The Views of Opinion Formers and Case Managers*, Londres, DCA Research Series, 2002, No 3.

Holanda, as necessidades organizacionais foram tornadas explícitas por lei imperativa e os valores jurídicos estão num processo de juridificação; e são implementadas de forma explícita seja através de lei imperativa, seja através de regulamentos internos dos tribunais e de linhas de orientação. Em França, os valores jurídicos e judiciais são tutelados pelos presidentes dos tribunais.

Estes valores organizacionais e jurídicos têm de ser harmonizados no sistema actual de adjudicação de processos, mas um mínimo de protecção dos direitos humanos e da qualidade do trabalho jurídico deve permanecer indiscutível. A este respeito, uma base legal de natureza constitucional e/ou supranacional para os valores jurídicos permanece uma necessidade; os países objecto da nossa amostra demonstram como tal pode ser obtido de diferentes formas.

O método de adjudicação de processos na França, Itália e Dinamarca sugere que os juízes podem ocupar-se de todos os ramos do Direito. Também a solução holandesa de fazer os juízes de primeira instância mudarem de secção a cada quatro anos é um expoente deste pensamento. Mas dada a complexidade hodierna do Direito e da sociedade, já não é razoável exigir de um juiz que domine todos os ramos do Direito. Os tribunais apenas compostos de generalistas parecem mais flexíveis de um ponto de vista organizacional, mas juízes que não se mostrem capazes de conduzir e julgar processos de forma adequada também põem em perigo a confiança do público nos tribunais.

Em Inglaterra e País de Gales, o sistema de qualificação profissional [*ticketing system*] representa uma tentativa de resolver este problema, por significar que os juízes deverão possuir uma qualificação antes de lhes ser permitido lidar com determinado tipo de processos. Na Alemanha, um alto grau de especialização no interior dos tribunais é considerado algo de normal. Isto reduz a flexibilidade organizacional mas reduz também o risco de erros judiciais. E por isso expectável que a especialização judicial contribua para aumentar a confiança do público nos tribunais.

Em conclusão, os valores e instrumentos objecto do presente estudo apontam para uma utilização equilibrada, de forma a preservar intocados os direitos humanos e a qualidade do trabalho jurídico. A este respeito, uma base legal sólida ao nível constitucional e/ou supranacional permanece uma necessidade; os países objecto da nossa amostra demonstram

como isto pode ser obtido de diferentes formas. Cremos ser um desafio para todos os sistemas judiciais é não apenas gerir os processos numa perspectiva dos valores judiciais, mas igualmente numa perspectiva de eficiência. Isto obriga a um repensar constante dos métodos operacionais no interior da organização dos tribunais – e também no funcionamento do sistema judicial como um todo. E um problema que passa também pela responsabilização dos tribunais como organizações perante o público e pela minimização dos atrasos na decisão dos processos pelos juízes.

V. Uma palavra final sobre a classificação de sistemas jurídicos e a organização da adjudicação de processos

No início deste estudo, seleccionámos países com diferentes tradições jurídicas, partindo do pressuposto de que haveria alguma correspondência e congruência entre as principais características do sistema jurídico e a adjudicação de processos. Distinguímos entre sistemas jurídicos legalistas (o latino ou o francês), onde a adjudicação passa predominantemente por códigos, e os sistemas jurídicos jurisprudenciais, onde a referência ao precedente jurídico é determinante (os anglo-saxónicos). O papel das normas jurídicas na adjudicação de processos (*formal/informal*) é também um ponto que merece atenção, na medida em que se espera que as regras informais permitam maior flexibilidade do que as formais.¹⁸

A partir da nossa pesquisa, podemos concluir que o sistema mais rígido de adjudicação de casos é o de Itália, seguido pela Alemanha, enquanto que o sistema francês, embora formal, revela bastante flexibilidade. Os sistemas dinamarquês, holandês e inglês de adjudicação de processos são também bastante flexíveis. A Inglaterra e País de Gales e a Itália confirmam plenamente a hipótese, enquanto que a França a infirma por completo. O sistema de adjudicação de processos na Alemanha confirma parcialmente a hipótese, mas também se revela bastante adaptável e nessa medida contraria a hipótese. A Holanda dispõe de um sistema interno informal de adjudicação de processos; Mas é na origem um sistema jurídico de matriz francesa, que funciona deixando um campo bastante grande ao precedente jurídico. Por essa razão posicionámo-lo, juntamente com o sistema dinamarquês, entre os sistemas jurídicos legalistas e jurisprudenciais. Seria de esperar que ambos os países fossem menos

¹⁸ K. ZWEIGERT e H. KÖTZ, *Introduction to Comparative Law*, Oxford, Clarendon, 1998.

formais do que a Alemanha e a Itália, mas mais formais do que a Inglaterra e País de Gales na adjudicação de processos. Ao que parece, no entanto, são tão flexíveis e informais quanto a Inglaterra e País de Gales na adjudicação de processos. Consequentemente, também os casos holandês e dinamarquês não quadram inteiramente na hipótese. Uma explicação para estes resultados poderá a de que a distinção entre sistemas legalistas e jurisprudenciais não reveste natureza absoluta, uma vez que também nos sistemas de direito civil os tribunais podem contribuir para o desenvolvimento do Direito, como afirma Merryman.¹⁹

Com base nestes resultados, questionamo-nos sobre se uma tipologia de sistemas jurídicos pode ajudar na explicação sobre o papel do Direito na sociedade e em organizações como os tribunais. No que respeita à adjudicação de processos, a tipologia explica muito pouco. As trocas de informação entre os investigadores dos países objecto da amostra forneceram-nos mais informação sobre os reais métodos de distribuição de processos do um mero estudo juscomparatístico baseado na tipologia clássica dos sistemas jurídicos. Da nossa pesquisa concluímos que são mais proveitosas as comparações baseadas nas interacções entre académicos que estudaram o funcionamento e aplicação das normas que regem o funcionamento da organização dos tribunais do que uma comparação jurídica tendo por base a tipologia clássica dos sistemas jurídicos. E porventura chegou o momento de abandonar esta tipologia como um ponto de partida para um trabalho comparativo no campo da administração judicial e da administração dos tribunais.

¹⁹ **J.H. MERRYMAN**, “The French Deviation”, *American Journal of Comparative Law*, 1996, pp. 117-118.