

Management and Mobility Considerations for Bailiffs

Considerações sobre Gestão e Mobilidade de Oficiais de Justiça

Carlos Farinha, Superior Council of the Judiciary
Miguel Rodrigues, University of Minho

Abstract—The management model implemented in September 2014 in the justice department, favours the mobility of bailiffs, highlighting its potential of this factor in the flexible management intended for the entire judicial system. This article performs a brief reflexion about the association between the organizational management and the imperious human resources' flexibility and mobility, through mobility instruments' analyzes, of which the bailiffs are bounded, in the justice department. Analysing the legislation that supports the mobility and flexible management of bailiffs inherent to the new management model, we relate the concepts of management and mobility, which are essential for improved performance of the judicial organisation.

Keywords—Management, Flexibility, Mobility, Bailiffs.

Resumo—O modelo de gestão implementado em Portugal no sector da justiça, em Setembro de 2014, privilegia a mobilidade dos oficiais de justiça, realçando as potencialidades deste factor na gestão flexível que se pretende para todo o sistema judicial. Este artigo efectua uma breve reflexão entre a associação existente entre gestão organizacional e a premente flexibilidade e mobilidade dos recursos humanos, analisando no sector da justiça os instrumentos de mobilidade a que estão sujeitos os oficiais de justiça. Examinando a legislação que suporta a mobilidade dos oficiais de justiça e a gestão flexível destes inerente ao novo modelo de gestão, relacionam-se os conceitos de gestão e mobilidade como essenciais para um melhor desempenho da organização judiciária.

Palavras-Chave—Gestão, Flexibilidade, Mobilidade, Oficiais Justiça.

Submitted—23-11-2018. **Accepted**—21-05-2019.



1 Introdução

O sistema judicial não tem disponibilizado ao cidadão a extensão, a capacidade e a mensuração do seu desempenho. Recursos humanos

- **Carlos Farinha**, Secretary of Judicial Inspections at the Superior Council of the Judiciary, Master in Public Administration, University of Minho. **Miguel Rodrigues**, Professor at the Department of International Relations and Public Administration, University of Minho. E-mail: carlos9246@hotmail.com

(RH), resultados e gestão necessitam de uma análise e estudo holístico, de forma a se perceber se estas dimensões potenciam a máxima eficiência organizacional. A relação entre os resultados alcançados e os oficiais de justiça (OJ) em exercício de funções no sector judicial permite entender a capacidade gestonária das entidades responsáveis. O fundamento para a utilização de instrumentos de gestão, como a flexibilidade e a mobilidade de RH, está na concretização e na apresentação de resultados que traduzirão uma melhor eficiência da organização.

A reorganização judiciária de Setembro/2014 assume-se como a reforma de fundo na área da justiça, inserindo novas formas de controlo autónomo, nas comarcas e assentando em três pilares: na especialização processual, numa nova estrutura organizacional e, principalmente, num novo modelo de gestão – a Nova Gestão Pública (NGP). Este relaciona-se com o paradigma da gestão empresarial, tendo sido, paulatinamente, introduzido e implementado no sector público, impondo aos gestores públicos métodos e instrumentos de gestão privada. Pettigrew (1997) assume que a NGP promove, como uma das suas características importantes, a mobilidade e a flexibilidade no mercado de trabalho, defendendo organizações públicas mais flexíveis, com uma estrutura de pessoal aligeirada e com novas formas de organização e de autonomia. Hood (1991) acrescenta que as estruturas organizacionais públicas só conseguem reduzir os seus custos se a sua dimensão e padronização diminuir, se achatam a sua composição e se apresentam índices de maior flexibilidade dos seus recursos. Garoupa (2014) afirma que a reforma do sistema judiciário - na sua organização, estrutura, modelo de gestão e responsabilização - é essencial e fundamental para a justiça portuguesa. A questão numérica e funcional dos RH no seio das organizações bem como os custos que estas têm com aqueles, são temas que, no âmbito das reformas e/ou mudanças que se pretendam implementar, andam sempre acompanhados, dada a sua complexidade (Pollitt e Bouckaert 2000). Para enfrentar ambientes complexos e dinâmicos as organizações necessitam de agilidade e flexibilidade, principalmente de RH e de coordenação desses recursos, para se adaptarem a mudanças constantes (Snell, Shadur, e Wright 2000).

Este artigo reflecte sobre o relacionamento existente entre a gestão da organização judiciária e a mobilidade dos OJ. Efectua uma análise documental, nomeadamente aos diplomas legais que definem a responsabilidade sobre a gestão dos OJ e os critérios que balizam a mobilidade destes. Começa por explorar a flexibilidade e mobilidade dos RH em ambiente organizacional, como um dos segmentos importantes na concretização e sedimentação da NGP no interior das organizações. Clarifica, de seguida, a responsabilidade da direcção-geral da administração da jus-

tiça (DGAJ) e do administrador judiciário (AJ) sobre a flexibilidade a que estão sujeitos os OJ, pondo em evidência a adequabilidade da gestão dos instrumentos de mobilidade actualmente existentes nos tribunais judiciais de primeira instância. Conclui-se esta reflexão com a necessidade premente de se perceber se a utilização dos mecanismos de agilidade, flexibilidade e mobilidade dos OJ beneficiaram o sistema judicial, melhorando o desempenho e a eficiência deste.

2 Nova Gestão Pública

2.1 Potencialidades e Dificuldades

A NGP surge como um modelo de gestão profissional impulsor da reforma da AP, direccionado para as mudanças nos valores e práticas do serviço público, encerrando aquelas uma racionalização de meios e de processos, que influenciam e afectam o funcionamento da organização (Guimarães et al. 2011). A NGP alicerça-se, por um lado, em temas como a dimensão e a despesa do Estado, os estrangulamentos financeiros dos governos, o elevado nível de gasto público, os cortes orçamentais, o nível de investimento público, o funcionamento dos próprios serviços e a relação entre gestão eficiente e economia nacional (Hughes 2003; Denhardt e Denhardt 2000). Por outro lado, constatando que o *Welfare State* transformou a administração pública (AP) numa estrutura gigante, ineficiente, ineficaz, burocratizada e que uma sociedade em constante mudança requer uma administração moderna, flexível, dinâmica e com uma gestão profissional acompanhada de elevados padrões de desempenho (Pollitt e Bouckaert 2000; Peters e Pierre 1998; Hughes 2003). Hood (1995) e Hughes (2003) referem que a NGP assenta em três pilares: i) na organização do Estado e da AP, definindo as funções que o Estado deve exercer, ii) em liderança e responsabilização, através da implementação da gestão por objectivos com o enfoque especial nos resultados alcançados e iii) no mérito e na qualificação, com a imposição de uma nova cultura organizacional nos serviços públicos. Pettigrew (1997) resume que a NGP defende para o sector público uma estrutura de pessoal aligeirada, tanto na base como no topo, além de uma maior standardização e flexibilidade, oferecendo, dessa forma, uma maior variedade.

Concluindo Hood (1991) que a NGP representa uma mudança drástica relativamente à administração tradicional e deve-se guiar pelas seguintes premissas: responsabilização dos gestores; tornar a organização, os RH e o emprego mais flexível; gerir por objectivos individuais e organizacionais; e ter uma preocupação permanente com os três E's: economia, eficiência e eficácia.

As orientações estratégicas da NGP baseadas em mecanismos de mercado, nos *stakeholders*, em clientes, na eficiência e nos custos, sendo projectadas através de conceitos como a medição de desempenho e a responsabilização, mudaram definitivamente a própria compreensão dos serviços públicos (Diefenbach 2009). Embora seja inequívoco que a aplicação deste modelo de gestão trouxe importantes melhorias ao nível dos serviços públicos, importa, contudo, reconhecer que nem tudo foi positivo, sendo, eventualmente, justificadas algumas alterações e/ou correcções. Pollitt (2001) afirma que as reformas gestionárias da NGP têm sido frequentemente perseguidas pela ausência de qualquer evidência real de análise sobre ganhos de eficiência. Mudança de governo implica novas políticas assente no mesmo paradigma de gestão sem se ter percebido o alcance das transformações anteriores, redundando, assim, numa falta de avaliação séria aos resultados obtidos (Carneiro e Menicucci 2013; Pollitt e Bouckaert 2002). Carneiro e Menicucci (2013) e Broucker, DeWit e Verhoeven (2018) enfatizam que a reforma apresenta défices democráticos e de *accountability* e que não se produziram os resultados que se apregoavam relacionados com a eficiência, flexibilidade ou qualidade dos serviços públicos. Diefenbach (2009) refere que a gestão é estabelecida como uma forte ideologia e que a orientação para custos se resume à redução de custos, serviços, RH e na qualidade do próprio serviço público. Este autor e Pollitt e Bouckaert (2000) concluem realçando as incongruências, contradições, dilemas, paradoxos e *trade-offs* que a NGP apresenta na sua dinâmica de se enraizar e desenvolver no serviço público, alertando e destacando as seguintes: i) a institucionalização da ideia de mudança através da capacidade organizacional em contraponto com a padronização e a formalização dos processos estratégicos e operacionais da gestão; ii) promove a flexibilidade e a inovação, por um lado, e pretende

aumentar a confiança dos cidadãos e, dessa forma, a legitimidade governamental, por outro lado; e iii) motiva os colaboradores e promove a mudança da cultura organizacional em contraponto com o enfraquecimento da estabilidade no emprego, a redução da estrutura organizacional e a consequente diminuição de postos de trabalho.

2.2 Gestão e Mobilidade

A AP procura efectuar reformas gestionárias baseadas nos procedimentos de mercado. As reformas conducentes à modernização do sector público focam-se na transformação estrutural das suas organizações (Hammerschmid et al. 2019). O fio condutor dessas reformas está alicerçado numa abordagem de *public value* e de responsabilidade pública. Essa abordagem inclui eficiência, desempenho, concretização de objectivos - sustentados nos mecanismos de mercado - e o cumprimento dos valores democráticos - como equidade e transparência -, enquadrados no espírito e na forma da lei. Segundo Christensen, Goerdel e Nicholson-Crotty (2011) existe uma tensão entre gestão¹ e administração² e essa tensão foi crescendo à medida que a NGP foi favorecendo a eficiência e o desempenho em desfavor dos processos legais e democráticos. Moe e Gilmour (1995) defendem, assim, uma abordagem integrativa entre administração e gestão que, sendo o esvaziar das tensões existentes, poderá acomodar e desenvolver uma visão mais expansiva que possa legitimar de forma evidente e clara toda a AP.

Valores essenciais de serviço público³ marcam presença quando se pretende abordar a mudança, promovendo a adaptabilidade e mobilidade do mercado de trabalho a uma maior flexibilidade do emprego, tendo em vista objectivos de desempenho pessoal e organizacional (Wilthagen e Tros 2004). Gorg, Hornock, Montagna e Onword (2018) constatam que políticas de flexibilidade no emprego e de mobilidade de RH são relevantes na

1. Baseada na inovação de processos, procedimentos e tecnologia e na eficiência e eficácia, para a concretização dos objectivos planeados e assumidos pela organização, sustentada na produtividade e no desempenho de todos os colaboradores da instituição.

2. Balizada por conceitos como, entre outros, legalidade, responsabilidade, igualdade e transparência.

3. Como a integridade, legalidade, transparência, eficiência, igualdade, responsabilidade e justiça.

dinâmica económica dos países. Farazmand (1999) refere que a globalização teve consequências significativas para toda a sociedade e, por extensão, para o Estado e para a sua AP. Esta foi forçada a fazer mais com o mesmo ou o mesmo com menos. Cox (1989) refere que o conceito de flexibilidade é, talvez, a mais importante medida de eficiência e em qualquer processo de produção, mudança, inovação ou alteração será implementada. Segundo Gerwin (1993), flexibilidade traduz-se em objectivos de desempenho e na medição dos resultados obtidos, que corresponderão assertivamente aos métodos utilizados. A motivação dos trabalhadores, aquisição de novos conhecimentos e a partilha destes são alguns dos atributos que uma adequada e equilibrada gestão da flexibilidade dos RH poderá trazer para as organizações públicas (Tuan 2019). Sanchez (1995) define flexibilidade como um conjunto de procedimentos, práticas e competências da organização, para dar resposta a novas situações surgidas pela dinâmica de ambientes competitivos. Wright e Snell (1998) defendem a adequação⁴ dos RH às necessidades estratégicas organizacionais, de modo a permitir uma resposta flexível a uma variedade de requisitos e competências ao longo do tempo. A estratégia de gestão de RH e a integração estratégica de capital humano nas organizações, além de se complementarem, tornam estas mais robustas e capazes de responder com maior eficiência e eficácia aos desafios actuais das sociedades (Boon, Eckardt, Lepak, e Boselie 2018). Ou, nas palavras de Olian e Rynes (1984, 171), “(. . .) estratégias diferentes exigem tipos diferentes de pessoas (...) para um desempenho eficaz”. As práticas de gestão de RH que induzem a novos desempenhos, por exemplo, através da gestão por objectivos, influenciam o comportamento no recurso a práticas de flexibilidade organizacional. A flexibilidade do comportamento do capital humano fornece um fortíssimo indicador da flexibilidade da instituição (Wright e Snell 1998).

Como refere Madureira (2011), desde a década de 90 do século XX que várias organizações internacionais alertam para a necessidade do sector público desenvolver-se, fundamentalmente, em

quatro vectores: as competências de dirigentes e funcionários; a descentralização das cadeias de comando; a simplificação de regras e procedimentos; e a flexibilização na atitude e no comportamento de todos os agentes administrativos. Na estratégia da NGP, no que respeita aos RH, destaca-se, segundo Rocha (2001), a reforma da cultura organizacional, através da modificação das referências ideológicas, substituindo-se valores como serviço público e interesse geral por eficiência e eficácia e importando-se práticas e processos de gestão empresarial como, por exemplo, a flexibilização nas relações de trabalho. Desafios futuros, como o envelhecimento da população, as mudanças demográficas, as tendências migratórias ou a escassez de RH em determinados sectores, são opções estratégicas de longo prazo assumidas pelos governos e acompanhadas de uma visão de evolução do mercado de trabalho. Implementação de abordagens flexíveis no sector público como, por exemplo, a *flexisegurança*⁵, são desafios mais complexos do que no sector privado, devido às estruturas, sistemas e valores em que ambos os sectores se baseiam (Kuperus e Rode 2010; Wilthagen e Tros, 2004; Kathuria e Partovi 1999). Marinescu (2018) verifica que é essencial um equilíbrio nas políticas sustentadas em *flexisegurança*, que será alcançado através da interacção de vários factores que influenciam, de forma diferenciada, o mercado de trabalho, realçando a redução das discrepâncias relativas à protecção dos trabalhadores; a legislação laboral adequada acompanhada de um maior diálogo social; e mecanismos adequados de gestão organizacional. Bredgaard e Madsen (2018) salientam, contudo, que a complementariedade institucional entre flexibilidade e segurança pode ser frágil e, eventualmente, desintegrar-se se as organizações que promovem políticas baseadas em *flexigurança* não tiverem capacidade de as manter e de as suportar através do equilíbrio entre aqueles dois conceitos. Na opinião de Kuperus e Rode (2010), uma estratégia consistente e abrangente de formação, aprendizagem e conhecimento permanentes garantem a adaptabilidade e empregabilidade contínuas dos trabalhadores. Gerven

4. Isto é, o meio através do qual a instituição procura adequar práticas, competências e comportamentos dos colaboradores às carências competitivas imediatas.

5. Conceito que traduz umnexo de flexibilidade e segurança, enfatizando e aliando uma maior flexibilidade do mercado de trabalho a mais segurança para o funcionário, que não se restringe somente ao emprego.

e Ossewaarde (2018) subscrevendo esta ideia reconhecem, contudo, que estas políticas baseadas em aprendizagem e formação contínua sendo essenciais têm de ser acompanhadas duma maior agilização na integração de novos trabalhadores nas organizações, contribuindo para uma maior competitividade das mesmas, salvaguardo o equilíbrio financeiro delas, principalmente as do sector público. A flexibilidade a implementar na AP será mais profícua quanto melhor for acompanhada da modernização e melhoria das condições de trabalho e de emprego, não podendo uma maior flexibilidade para a entidade patronal resultar numa maior insegurança para os trabalhadores⁶. McGaughey (2018) sublinha que uma maior segurança no emprego aliada a uma igualdade de tratamento e a uma permanente audição dos trabalhadores sobre os objectivos traçados para a organização traduzir-se-á num aumento dos índices motivacionais e numa maior eficiência e eficácia organizacional. Espera-se, de acordo com o pensamento de Rodrigues (2005), que a flexibilidade a introduzir no sector público torne este mais ágil, com maior capacidade de interagir com o ambiente que o rodeia, que apreenda as oportunidades que aquele lhe oferece e que as suas organizações se tornem mais eficientes. Bilhim (2004) defende a ideia de que a criação de objectivos, a sua medição através de indicadores, as vias para os atingir, bem como a avaliação, satisfação, remuneração, formação e qualificação dos funcionários públicos, são factores importantes para a motivação e o empenho constante, tendo em vista alcançar o essencial: a prossecução do interesse público.

3 Contexto dos Tribunais

A reorganização judiciária e o modelo de gestão implementado em Setembro/2014, no sistema judicial português, trouxeram a mudança e a inovação ao sector da justiça, constituindo uma emblemática e importante política pública nesta área. Nos tribunais coexistem várias sub-estruturas, o que torna complexa a organização sistematizada em termos de gestão transversal de todos os sectores. A nível da estrutura da organização judiciária

a alteração havida reflectiu-se, sobretudo, nos tribunais de primeira instância⁷, com modificações substantivas na área das competências, quer material, quer territorial - lei n.º. 62/13, de 26/8⁸. Essa alteração, ao nível do novo modelo de gestão, está consubstanciada no preâmbulo do decreto-lei⁹ que regulamenta a LOSJ, bem explícito no objectivo que visa atingir com a implementação da NGP nas respectivas comarcas. Efectivamente, o legislador assume que, com a introdução deste modelo de gestão no judiciário, pretende-se realçar e aproveitar as potencialidades de uma gestão integrada e flexível dos RH, autonomizando as estruturas de gestão dos tribunais. A criação de um mapa de pessoal único por secretaria e comarca permitirá a adequação dessas práticas gestonárias, simplificando-se a afectação e mobilidade dos OJ. A flexibilidade e a adequabilidade das medidas gestonárias aliadas a uma mobilidade dos OJ são essenciais na mudança de processos, instrumentos e procedimentos que se desejam executar na administração da justiça. A portaria n.º. 161/14, de 21/8¹⁰ realça as potencialidades dessa gestão flexível e integrada de OJ na comarca, para o cumprimento dos objectivos que se pretendem para o sistema de justiça. Os OJ integram uma carreira de regime especial, regendo-se por um estatuto próprio dada a natureza e a especificidade das funções que asseguram e desenvolvem (art.ºs. 18, n.º1 e 19 da LOSJ). O preâmbulo do estatuto dos funcionários de justiça¹¹ (EFJ) refere a relevância dos requisitos humanos e profissionais para o desempenho daquelas funções, pois que cabe aos OJ a execução dos actos dos magistrados, a prática de um conjunto alargado de actos processuais por competência própria, e são eles que, ao estabelecer o contacto inicial com o cidadão, transmitem a imagem do serviço judicial. Como exemplo das competências funcionais dos OJ, podemos referir a orientação, coordenação, supervisão e execução das actividades desenvolvi-

7. Em regra, o tribunal judicial da comarca corresponde ao distrito, sendo composto por núcleos judiciais, correspondendo estes aos concelhos e as instâncias judiciais/juízos processuais estão integrados nos núcleos judiciais.

8. Lei de organização do sistema judiciário (LOSJ).

9. Decreto-lei n.º. 49/14, de 27/3

10. Portaria que aprova o mapa de pessoal das secretarias dos tribunais judiciais de primeira instância.

11. Decreto-Lei n.º. 343/99, de 26/8.

6. Principalmente após a crise económica de 2007/2008, o conceito de *flexigurança* foi revitalizado dando maior ênfase ao trabalhador, tentando abranger mais preocupações sociais (Bekker 2018; Bekker e Mailand 2018).

das nos juízos processuais, em conformidade com as respectivas atribuições (mapa I anexo ao EFJ).

Podemos dividir a gestão dos RH, ao nível dos OJ, em dois patamares decisórios, de entidades diferenciadas, relativamente aos instrumentos de mobilidade a que estes estão sujeitos: um macro, onde se administram os RH ao nível das comarcas, da responsabilidade da DGAJ; e um micro, onde se coordenam os RH entre as várias unidades orgânicas que compõem a comarca, da responsabilidade do AJ. A estes dois escalões podemos acrescentar uma responsabilidade partilhada entre aquelas duas entidades, ao nível dos núcleos judiciais, entre quem coloca (DGAJ) e, eventualmente, quem recoloca (AJ).

3.1 Direcção-Geral da Administração da Justiça

A DGAJ tem por missão assegurar o apoio ao funcionamento dos tribunais e prossegue, entre outras, as seguintes atribuições: apoiar a definição das políticas de organização e gestão dos tribunais; programar e executar as acções relativas à gestão e administração dos OJ; e dirigir a actividade dos AJ (art.º 2 do decreto-lei n.º 165/12, de 31/7¹²). Além disto, compete igualmente à DGAJ a admissão, a colocação, a transferência e o provimento dos OJ, nos termos do art.º 20 da LOSJ. De acordo com o EFJ, os instrumentos de mobilidade específicos na sua aplicação aos OJ e da responsabilidade da DGAJ, são, todos eles à excepção da afectação, originados por uma vontade individual do OJ ou por uma concordância/anuência à respectiva mobilidade por parte do próprio. Estes instrumentos de mobilidade podem-se dividir em três grupos. Um inicial, integrando os que são requeridos pelos OJ e que são considerados no respectivo movimento anual, ou seja, a promoção/acesso, a transferência e a transição. Um segundo, com os que são requeridos pelos OJ e que não são considerados no respectivo movimento anual, isto é, a permuta. Finalmente, aqueles que não são requeridos pelos OJ e que também não são considerados no respectivo movimento anual, ou seja, a afectação, a comissão de serviço, o destacamento e o destacamento excepcional. Relativamente ao primeiro grupo, o movimento ordi-

nário de OJ é realizado pela DGAJ anualmente, em Junho, visando o preenchimento de lugares que se encontrem vagos ou que venham a vagar no decurso do movimento, sendo publicitado no website da DGAJ e posteriormente publicado em diário da república (DR) - art.º 18 do EFJ. As vagas existentes nas comarcas são publicitadas no website da DGAJ, por categoria e núcleo judicial. Os OJ que pretendam apresentar candidatura aos movimentos, devem-no fazer discriminando a(s) categoria(s) e os núcleos judiciais em que estão interessados e para os quais se pretendem candidatar (art.º 19 do EFJ). Os OJ que se queiram candidatar devem reunir os respectivos requisitos de admissão ao movimento e às categorias para que concorrem, em consonância com os requisitos gerais e os factores atendíveis para a concretização das candidaturas, nos termos dos art.ºs. 9, 13, 14 e 41 do EFJ. Cabe à DGAJ definir os critérios segundo os quais se realiza o movimento ordinário. Considerando as diversas medidas de consolidação orçamental introduzidas pelos diversos Orçamentos de Estado (OE), nomeadamente aquelas que proíbem as valorizações remuneratórias, e que o quadro legal de OJ¹³ não se encontra preenchido, os critérios gerais¹⁴ que balizam o movimento dos oficiais de justiça e, conseqüentemente, a respectiva mobilidade assentam em dois pilares. Primeiro, na não efectuação de promoções e para estas serem possíveis é necessário parecer favorável da secretaria de estado da administração e emprego público, recorrendo-se, então, ao regime excepcional previsto na lei que aprova o OE, desde que não haja aumento de encargos e reunidos os requisitos estatutários exigidos. Segundo, apenas serão preenchidas as vagas das secretarias dos tribunais judiciais que apresentem um maior défice de OJ, sempre superior a 15%. As mobilidades deste primeiro grupo só poderão ser concretizadas de acordo com a vontade do OJ. Sempre que se justificar, a DGAJ pode realizar movimentos extraordinários que devem ser publicitados em DR (n.ºs. 3 e 4 do art.º 18 do EFJ).

Relativamente ao segundo grupo, é composto pela mobilidade da permuta, que se traduz numa

13. Fixado pela portaria n.º 161/14, de 21/8.

14. Critérios gerais consultados em 01.08.2018, acessíveis a partir dos officios circulares da DGAJ e disponíveis em <http://www.dgaj.mj.pt/sections/ofcirc>

12. Lei orgânica da DGAJ.

“troca” de OJ da mesma categoria ou de categoria para a qual possam transitar. Não havendo, regra geral, qualquer oposição por parte do AJ, a DGAJ valida essa vontade expressa por requerimento conjunto dos dois OJ. O único requisito exigido legalmente é que os dois candidatos à permuta se encontrem a mais de três anos do limite mínimo de idade para a aposentação. Os candidatos à permuta só podem voltar a ter a faculdade de se socorrer desta mobilidade decorridos, pelo menos, dois anos sobre a data da aceitação do lugar (artº.15 do EFJ). Tal como o grupo anterior, também para este tipo de mobilidade a DGAJ só a poderá concretizar se for essa a intenção expressa dos OJ.

Quanto ao terceiro grupo, é composto por instrumentos de mobilidade onde, ao contrário dos anteriores, a DGAJ não se mostra condicionada e/ou limitada para os utilizar. Dos três em que tem de haver a anuência do OJ para se poder concretizar a mobilidade¹⁵, o destacamento excepcional raras vezes é utilizado. E não o é, por duas razões: a utilização só é possível se se mostrar inadequado o recurso ao destacamento “normal”; e porque onera o orçamento da DGAJ, pois, de acordo com o artº. 56 do EFJ, têm de ser abonadas ajudas de custo aos OJ abrangidos por este instrumento de mobilidade. A mobilidade em comissão de serviço dos OJ não pode ser utilizada “em favor” das secretarias dos tribunais judiciais de primeira instância. Nos termos do artº. 54 do EFJ, este instrumento retira-lhe OJ para outras instituições da área da justiça e outros departamentos do Estado, nomeadamente, o conselho superior da magistratura, a procuradoria-geral da república, o instituto de gestão financeira e equipamentos da justiça, a própria DGAJ e outros organismos do ministério da justiça (MJ). O destacamento, nos termos do artº. 55 do EFJ, é o verdadeiro instrumento de mobilidade que a DGAJ tem utilizado para tentar efectuar uma gestão de maior proximidade dos OJ. Através do destacamento, a DGAJ coloca os OJ nos núcleos onde se sente mais a sua necessidade ou cria equipas especiais de recuperação, com espaço de trabalho na DGAJ, actuando em diversos nú-

cleos espalhados por todo o país. Tendo de ter a anuência dos próprios, o procedimento seguido pela DGAJ consiste na publicitação da intenção de destacar um determinado número de OJ, para uma série de tribunais judiciais, disponibilizando-se os OJ, que pretendam ser destacados, em requerimento expreso para tal¹⁶. Finalmente, a mobilidade de afectação é utilizada quando um OJ se encontra em situação de disponibilidade ou de supranumerário, respectivamente por ter findado a comissão de serviço onde se encontrava ou porque o lugar onde estava colocado foi extinto. Para efectivar esta mobilidade, a DGAJ não necessita de requerimento nem de autorização do OJ tem, contudo, de cumprir um requisito: a colocação não pode implicar uma deslocação superior a noventa minutos entre o lugar de residência do OJ e o local de trabalho, em transporte público regular (artºs. 51 e 52 do EFJ).

3.2 Administrador Judiciário

O MJ, através do despacho nº. 2486/12, de 6/2 que planificava temporalmente os procedimentos necessários à implementação da reforma referia que os projectos de alteração aos estatutos dos três operadores judiciários¹⁷ deviam estar concluídos em 31.07.12¹⁸, subentendendo-se do mesmo que a reforma devia entrar em vigor com as necessárias alterações aos estatutos dos respectivos operadores judiciários. Efectivamente, o não alinhamento do EFJ com a nova LOSJ tem trazido algumas condicionantes ao desenvolvimento efectivo das competências do AJ, principalmente, no recurso aos seus instrumentos de mobilidade. A rigidez das competências atribuídas aos OJ¹⁹ e o direito ao lugar que estes possuem²⁰, têm-se mostrado factores de bloqueio, de dificuldade

16. Esta acção da DGAJ apresenta um risco gestor a ter em consideração, pela própria organização, na altura de se concretizar a mobilidade, que é o seguinte: se o OJ destacado não estava colocado numa comarca também ela exposta a um défice considerável de OJ. Ou seja, na tradução em linguagem popular num “*puxar a manta para a cabeça destapando os pés*”.

17. Os operadores judiciários a que se refere o despacho mencionado são os magistrados judiciais, os magistrados do ministério público e os oficiais de justiça.

18. As alterações ao EFJ continuam sem serem efectuadas, mantendo-se os mesmos “desactualizados” com o que se pretende com a reforma judicial e, principalmente, com o novo modelo de gestão.

19. Constantes do Mapa I anexo ao EFJ.

20. Consignado no artº. 58 do EFJ.

15. Ou seja, a comissão de serviço, o destacamento e o destacamento excepcional.

acrescida e, em alguns casos, de confronto jurídico entre realidades legislativas antagônicas²¹. As competências do AJ ao nível da mobilidade dos OJ consubstanciam-se, nos termos do art.º. 2º da portaria n.º. 164/14, de 21/8, em dois grandes instrumentos: a distribuição e a recolocação transitória.

Uma vez colocados os OJ²², cabe ao AJ, numa primeira linha de decisão, proceder à sua distribuição por todas as unidades orgânicas²³. Essa distribuição, de acordo com o art.º. 48, n.º. 2 do decreto-lei 49/14, de 27/3, é efectuada, após audição dos OJ em questão, numa lógica de correcção de desequilíbrios decorrentes da escassez de OJ ou que possam resultar da concentração, volume ou complexidade processual. Acrescenta o n.º. 3 daquele normativo legal que aquela decisão de distribuição de OJ é sempre fundamentada, de acordo com critérios objectivos, quantitativos, gerais e específicos, definidos pela portaria n.º. 164/14, de 21/8. Destes critérios, salienta-se em primeiro lugar o equilíbrio na distribuição de RH por todas as unidades orgânicas, atendendo aos factores de antiguidade e experiência. De seguida, a probabilidade de integração na equipa de destino, consideradas as características dessa equipa e as do OJ, nomeadamente as respectivas competências, afinidades e a recíproca complementariedade. E finalmente, a experiência profissional anterior, na perspectiva de afinidade com as funções a serem cometidas no lugar de destino.

Numa segunda linha decisória, se se mostrar necessário²⁴, o AJ pode proceder à recolocação transitória dos OJ dentro da mesma comarca, isto é, este instrumento de mobilidade só pode ser utilizado entre núcleos municipais da mesma comarca e nunca entre núcleos de comarcas diferentes. Contudo, importa esclarecer que o recurso a este tipo de mobilidade só poderá acontecer em situações temporalmente delimitadas, quando

se mostre inviável o recurso a OJ em situações de disponibilidade²⁵ e nos limites legalmente definidos²⁶. A decisão fundamentada do AJ para utilizar este instrumento gestor, além de precedida de audição dos próprios, não altera a titularidade do lugar do OJ no mapa de pessoal a que pertence²⁷ e terá de atender aos critérios referidos atrás.

Tendo em conta o não preenchimento do quadro legal dos OJ em praticamente todas as comarcas, o AJ tem utilizado com regularidade os “seus” instrumentos de mobilidade, implementando, reactiva e temporalmente, algumas medidas²⁸, como sejam a colocação, pontualmente, de OJ a dividirem e/ou acumularem o tempo de trabalho entre diferentes núcleos e, dentro do mesmo núcleo, em diferentes júzos processuais; a colocação de OJ da carreira judicial a desempenhar funções nos serviços do ministério público e vice-versa; com o acordo prévio dos OJ, adiar as suas transferências e efectuar recolocações provisórias; nomear OJ em lugares de chefia, em regime de substituição; a criação de uma “bolsa” de OJ, com a anuência destes, para colmatarem as necessidades prementes e urgentes sentidas em todos os núcleos da comarca; e a concretização, porque aceite e deferida pela DGAJ, da criação de equipas de OJ incumbidas de recuperar atrasos, em regime de trabalho suplementar, nos termos do disposto nos art.ºs. 162 e 163 da lei 35/14, de 20/6. Importa, contudo, sublinhar as dificuldades e as limitações com que se depara o AJ para se socorrer deste tipo de mobilidades, as quais podem-se dividir em dois grupos: por um lado, na inexistência de uma rede de transportes públicos eficaz que aliada a uma grande amplitude de algumas comarcas, não permitem recolocar transitóriamente os OJ, por violação do disposto nos art.ºs. 51 e 52 do EFJ; por outro lado, os destacamentos promovidos pela DGAJ, com conhecimento intermitente

21. Na realidade, têm obstaculizado a gestão flexível e por objectivos do AJ.

22. A seu pedido ou com a sua anuência, num determinado núcleo da comarca pela DGAJ.

23. Unidades centrais e processuais (júzos centrais e locais, tribunais de competência alargada instalados em determinados núcleos, banco nacional de arrendamento e banco nacional de injunções).

24. Na prossecução de uma gestão de RH coerente e eficaz, visando uma promoção da simplificação da afectação e mobilidade dos OJ e uma autonomia da gestão de topo dos tribunais.

25. Preâmbulo da portaria n.º.164/14, de 21/8.

26. A mobilidade não pode implicar para o OJ uma deslocação superior a noventa minutos entre a residência e o local de trabalho, em transporte público regular – art.ºs. 51 e 52 do EFJ.

27. O art.º. 58 do EFJ refere que a perda de titularidade do lugar só pode acontecer a pedido do próprio, por motivo disciplinar ou extinção do lugar.

28. Que são transversais a todos os tribunais judiciais de primeira instância e relatadas em quase todos os relatórios da comarca.

por parte dos AJ, dificultam e criam barreiras, quer no planeamento estratégico elaborado pela gestão de topo do tribunal, quer na concretização dos objectivos previamente definidos.

4 Conclusão

O pilar mais importante da reorganização judiciária de Setembro/2014 é o novo modelo de gestão que foi introduzido no sector judicial português. Uma das características relevantes da NGP é a mobilidade e flexibilidade dos RH como factor essencial duma boa gestão e como instrumento primordial para um melhor desempenho da organização, sendo a mobilidade dos OJ elemento importante para a melhoria desse desempenho. A dimensão e a eventual limitação da complementariedade associada à responsabilidade e às competências pela colocação de OJ, por parte da DGAJ e do AJ, reflecte-se no desempenho da organização, sendo que a boa gestão e a mobilidade dos OJ aliada a esta é essencial para a melhoria daquele desempenho.

Em trabalhos futuros é importante perceber a dimensão, extensão e quantificação de putativos benefícios que a introdução da NGP no sector judicial, através dos seus mecanismos de agilidade, flexibilidade e mobilidade dos OJ, trouxe a este, nomeadamente, ajudando a diminuir a pendência processual, melhorando a produtividade e a eficiência organizacional. Em última análise se visou concretizar o propósito central da política pública em causa: através de um melhor desempenho judicial, alcançar-se uma prestação de justiça de qualidade, proporcionando uma resposta judicial mais flexível, célere e próxima dos cidadãos.

Abreviaturas e Siglas

AJ – Administrador Judiciário
AP – Administração Pública
DGAJ – Direcção-Geral da Administração da Justiça
DR – Diário da República
EFJ – Estatuto dos Funcionários de Justiça
LOSJ – Lei de Organização do Sistema Judiciário
MJ – Ministério da Justiça
NGP – Nova Gestão Pública
OE – Orçamento do Estado
OJ – Oficiais de Justiça
RH – Recursos Humanos

Nota dos Autores

O presente trabalho foi elaborado de acordo com a antiga grafia.

Referências

- [1] Bekker, Sonja. 2018. "Flexicurity in the European Semester: Still a Relevant Policy Concept?" *Journal of European Public Policy* 25(2): 175-192.
- [2] Bekker, Sonja, e Mikkel Mailand. 2018. "The European Flexicurity Concept and the Dutch and Danish Flexicurity Models: How Have They Managed the Great Recession?" *Social Policy Administration* 53: 142-155.
- [3] Bilhim, João. 2004. *Qualificação e Valorização de Competências*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- [4] Boon, Corine, Rory Eckardt, David Lepak, e Paul Boselie. 2018. "Integrating Strategic Human Capital and Strategic Human Resource Management." *The International Journal of Human Resource Management* 29(1): 34-67.
- [5] Bredgaard, Thomas, e Per Madsen. 2018. "Farewell Flexicurity? Danish Flexicurity and the Crisis." *Transfer: European Review of Labour and Research* 24(4): 375-386.
- [6] Broucker, Bruno, Kurt DeWit, e Jef Verhoeven. 2018. "Higher Education for Public Value: Taking the Debate Beyond New Public Management." *Higher Education Research Development* 37(2): 227-240
- [7] Carneiro, Roberto, e Telma Menicucci. 2013. "Gestão Pública no Século XXI: as Reformas Pendentes". In *A Saúde no Brasil em 2030 – Prospecção Estratégica do Sistema de Saúde Brasileiro: Desenvolvimento, Estado e Políticas de Saúde*, 134-194. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.
- [8] Christensen, Robert, Holly Goerdel, and Sean Nicholson-Crotty. 2011. "Management, Law and the Pursuit of the Public Good in Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: i125-i140.
- [9] Cox, Taylor. 1989. "Towards the Measurement of Manufacturing Flexibility." *Productivity and Inventory Management* 30(1): 68-72
- [10] Denhardt, Robert, e Janet Denhardt. 2000. "The New Public Service: Serving Rather than Steering." *Public Administration Review* 60(6): 549-559.
- [11] Diefenbach, Thomas. 2009. "New Public Management in Public Sector Organizations: the Dark Side of Managerialistic 'Enlightenment'." *Public Administration* 87(4): 892-909.
- [12] Farazmand, Ali. 1999. "Globalization and Public Administration." *Public Administration Review* 59(6): 509-522.
- [13] Garoupa, Nuno. 2014. "A Governação da Justiça e a Celeridade Processual." In *Gulbenkian Conference "Afirmar o futuro – políticas públicas para Portugal"*. <https://www.youtube.com/watch?v=4pCImquXSnw>.
- [14] Gerven, Minna, e Marinus Ossewaarde. 2018. "Beyond the Neoliberal Paradigm? Images of Social Europe in Open Method of Coordination Employment Peer Reviews." *Social Policy Administration* 52: 1354-1366.
- [15] Gerwin, Donald. 1993. "Manufacturing Flexibility; a Strategic Perspective." *Management Science* 39(4): 395-410.
- [16] Gorg, Holger, Cecília Hornock, Cátia Montagna, e George Onword. 2018. "Employment Output Elasticities Reforms Toward Flexicurity: Evidence from OECD Countries". In *IZA Discussion Papers 1204*. Institute of Labor Economics (IZA).
- [17] Guimarães, Tomás, Catarina Odélius, Jannan Medeiros, e João Santana. 2011. "Management Innovation of the Brazilian Superior Tribunal of Justice." *The American Review of Public Administration* 41(3): 297-312.
- [18] Hammerschmid, Gerard, Steven Van de Walle, Rhys Andrews, e Ahmed Mostafa. 2019. "New Public Management Reforms in Europe and Their Effects: Findings from a 20 Country Top Executive Survey." *International Review of Administrative Sciences* 85(3): 399-418.
- [19] Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons." *Public Management* 69: 3-19.
- [20] Hood, Christopher. 1995. "Contemporary Public Management: a New Global Paradigm." *Public Policy and Administration* 10(2): 104-117.
- [21] Hughes, Owen. 2003. *Public Management and Administration*. USA: Palgrave MacMillan.
- [22] Kathuria, Ravi, e Fariborz Partovi. 1999. "Work Force Management Practices for Manufacturing Flexibility." *Journal of Operations Management* (18): 21-39.
- [23] Kuperus, Herma, e Anita Rode. 2010. "More Efficient Civil Services in Times of Economic Recession and Beyond: Can a Flexicurity Approach help?" *European Institute of Public Administration* (1): 15-22
- [24] Madureira, César. 2011. *Profissionalização e Avaliação dos Dirigentes de Topo na Administração Pública: o Caso de Portugal*. Instituto Nacional de Administração: 38-50.
- [25] Marinescu, Cristian. 2018. "Flexicurity of the Labor Market through the Formal/Informal Duality, in the Context of Globalization." *Review of International Comparative Management* 19(4): 372-380.
- [26] McGaughey, Ewan. 2018. "A Human is Not Resource." *King's College London Law School Research Paper* 8.
- [27] Moe, Ronald, e Robert Gilmour. 1995. "Rediscovering Principles of Public Administration: the Neglected Foundation of Public Law." *Public Administration Review* 55(2): 135-146.
- [28] Olian, Judy, e Sara Rynes. 1984. "Organizational Staffing: Integrating Practice with Strategy." *Industrial Relations* 23(2): 170-183.
- [29] Peters, Guy, e John Pierre. 1998. "Governance Without Government? Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 223-243.
- [30] Pettigrew, Andrew. 1997. "Le New Public Management Conduit à un Nouveau Modèle Hybride Public-Privé." *Revue Française de Gestion* 115: 113-120.
- [31] Pollitt, Christopher. 2001. "Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform." *Public Management Review* 3(4): 471-492.
- [32] Pollitt, Christopher, e Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. USA: Oxford University Press.
- [33] Pollitt, Christopher, e Geert Bouckaert. 2002. "Avaliando Reformas da Gestão Pública: Uma Perspectiva Internacional." *Revista dos Serviços Públicos* 53(3): 7-31.
- [34] Rocha, José. 2001. "As Relações Entre Poder Político e Funcionários". In *Comunicação no Colóquio sobre o estatuto dos funcionários municipais*. Lisbon: CEDREL.
- [35] Rodrigues, Miguel. 2005. "A Nova Gestão Pública na Governação Local: o Caso dos Municípios dos Distritos de Vila Real e Bragança." Master's diss., University of Minho, Portugal.
- [36] Sanchez, Ron. 1995. "Strategic Flexibility in Product Competition." *Strategic Management Journal* 16: 135-159.
- [37] Snell, Scott, Mark Shadur, e Patrick Wright. 2000. "Human Resources Strategy: The Era of Our Ways." In *Working Paper Series 00-17*: 2-39. Center for Advanced Human Resource Studies.
- [38] Tuan, Luu. 2019. "HR Flexibility and Job Crafting in Public Organizations: the Roles of Knowledge Sharing and Public Service Motivation." *Group Organization Management* 44(3): 549-577.

- [39] Wilthagen, Ton, e Frank Tros. 2004. "The Concept of Flexicurity: a New Approach to Regulating Employment and Labour Markets." *European Review of Labour and Research* 10(2): 166-186.
- [40] Wright, Patrick, e Scott Snell. 1998. "Toward a Unifying Framework for Exploring Fit and Flexibility in Strategic Human Resource Management." *Academy of Management Review* 23(4): 756-772.

Referências

- [1] Decreto-Lei 343/99, de 26 de Agosto. 1999. Estatuto dos funcionários de justiça.
- [2] Decreto-Lei 165/12, de 31 de Julho. 2012. Fixa a organização, missão, atribuição e competências da Direcção Geral da Administração da Justiça.
- [3] Decreto-Lei 49/14, de 27/3. 2014. Regulamenta o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais.
- [4] Despacho 2486/12, de 6/2. 2012. Planificação temporal dos procedimentos necessários á implementação da reforma judiciária.
- [5] Lei 62/13, de 26/8. 2013. Lei da organização do sistema judiciário.
- [6] Lei 35/14, de 20/6. 2014. Lei geral do trabalho em funções públicas.
- [7] Portaria 161/14, de 21/8. 2014. Aprova e fixa o mapa de pessoal das secretarias dos tribunais judiciais de primeira instância.
- [8] Portaria 164/14, de 21/8. 2014. Fixa os critérios objectivos e quantitativos para a distribuição do pessoal oficial de justiça.



University of Minho.

Carlos José Farinha is a Secretary of Judicial Inspections at the Superior Council of the Judiciary since 2010, and has been involved in the Portuguese Judicial System throughout all of his professional life, since 1987. Carlos Farinha holds a Bachelor Degree in Public Management from Cávado and Ave Polytechnic Institute, and a Master's Degree in Public Administration from



Miguel Ângelo Rodrigues is a Professor of Public Administration at the School of Economics and Management of University of Minho and is the Director of the Research Center in Political Science (CICP). His research work focuses on the different aspects of Local Government, from public management to the political science perspective. His most recent research works are focused on the role played by transactions cost in the choice between alternative modes of governance. He studied how market mechanism and collaborative networks could be an alternative to the traditional hierarchic model. More recently, he has been working on the trend of reverse contracting for service delivery.