
8.2. O que influencia a procura e a produtividade na justiça económica?

*Manuel Coutinho Pereira, Lara Wemans*⁵⁴

1. Motivação

O impacto do sistema judicial no crescimento económico tem sido amplamente explorado na literatura. Neste âmbito, uma das ligações particularmente relevantes entre a eficácia do sistema judicial e o crescimento potencial materializa-se através dos custos de contexto que as empresas enfrentam no desenvolvimento da sua atividade em determinado país. Deste modo, o facto de as empresas portuguesas identificarem o sistema judicial como um dos constrangimentos mais significativos à sua atividade (Instituto Nacional de Estatística, 2018), torna-o uma questão relevante na discussão do crescimento económico português. Para além disso, e apesar de a elevada heterogeneidade existente entre sistemas judiciais dificultar uma comparação direta da sua eficiência, os dados publicados regularmente pelo Conselho da Europa (CEPEJ) indicam que o sistema de justiça português se situa, em termos de eficiência, abaixo dos países que apresentam os melhores desempenhos, apesar de alguma aproximação nos últimos anos (CEPEJ, 2018).

Historicamente tem existido uma disparidade entre o número de processos entrados e findos na justiça cível, principalmente no que respeita aos processos de cariz económico, o que justificará, em parte, que a duração dos processos judiciais seja identificada pelas empresas como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento da sua atividade. A Figura 71 apresenta a evolução do movimento processual nas últimas décadas, considerando separadamente os processos que se destinam a definir a existência de um direito (ações declarativas) e os processos que promovem o cumprimento de uma obrigação anteriormente estabelecida (execuções).

Tem-se verificado uma redução considerável no número de processos declarativos entrados, que estará relacionada com a generalização da injunção (um procedimento simplificado, que permite ao credor obter um título executivo de modo a desencadear a recuperação da

⁵⁴ Lara Wemans trabalhava no Banco de Portugal quando esta Secção foi redigida.

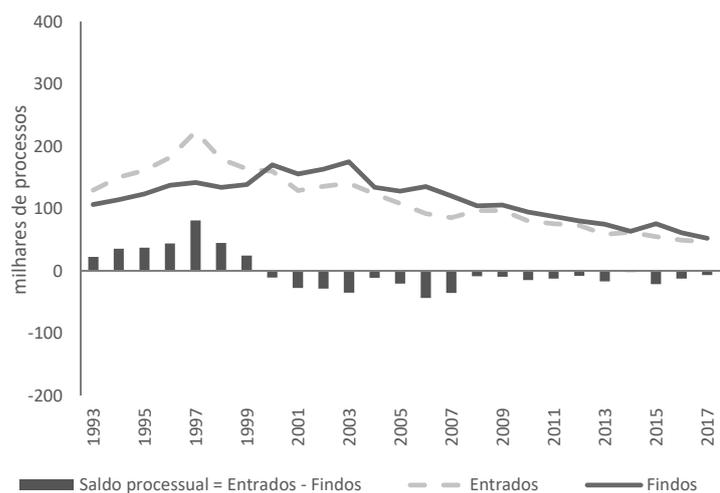
dívida), na medida em que a mesma funciona como um substituto da ação declarativa para a maioria das dívidas. Este facto permitiu que, a partir de 2000, o saldo processual na ação declarativa, ou seja, a diferença entre o número de processos entrados e de processos findos, se tornasse negativo, originando uma redução lenta mas contínua da congestão neste tipo de processos. Por seu turno, no que respeita às execuções foi apenas em 2013 que o número de processos findos ultrapassou o de entrados (para mais detalhes, veja-se Secção 8.3), permitindo uma redução das pendências. Contudo, uma maior aproximação entre oferta e procura não tem sido suficiente para reduzir a congestão para níveis mais razoáveis, devido às elevadas pendências acumuladas no passado. De facto, o número de casos pendentes no final de 2017 era ainda duas vezes superior ao número de processos resolvidos nesse ano, o que inevitavelmente se traduzia em atrasos significativos.

Esta secção analisa os fatores que influenciam a procura e a produtividade na justiça cível em Portugal, com enfoque no período imediatamente anterior à mais recente alteração do mapa judiciário, implementada em 2014. No que respeita à procura, existe evidência de racionamento por fila de espera e de efeitos de interação espacial significativos, com origem nas características socioeconómicas das comarcas vizinhas. No que concerne à produtividade, importa destacar o impacto positivo do número de processos por juiz (procura), do número de funcionários judiciais por juiz e da especialização. A evidência apresentada baseia-se em Pereira e Wemans (2015, 2017).

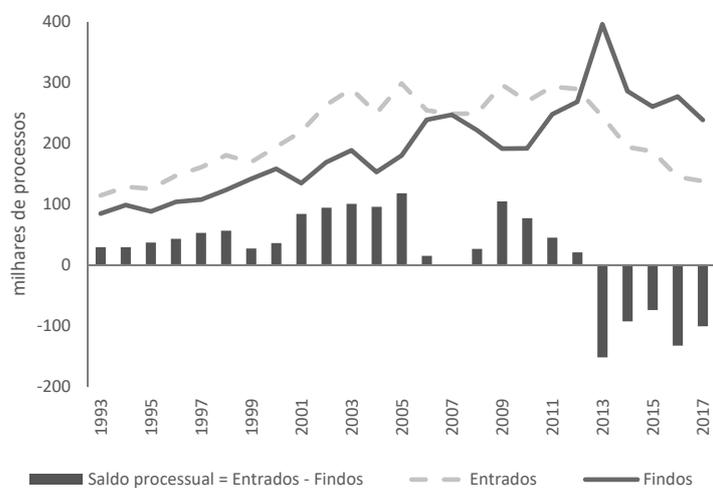
2. Distribuição territorial da procura e dos recursos humanos

O número médio de processos cíveis entrados numa determinada comarca pode ser visto como uma medida da procura por justiça cível dirigida aos tribunais com jurisdição nessa mesma comarca. A Figura 72 apresenta a relação entre esse indicador e o número de juizes, para as comarcas pequenas e grandes. A restrição introduzida pela regra de afetação de pelo menos um juiz a cada comarca é muito determinante no grupo de comarcas pequenas, com a maioria destas a apresentar, em média, um juiz, apesar da disparidade significativa no número de processos entrados, que variam entre menos de 100 e mais de 500 por ano. Pelo contrário, para as comarcas grandes existe uma relação positiva entre a procura e o número de juizes.

As comarcas pequenas, nas quais a carga processual é, em média, mais reduzida, poderiam apresentar indicadores de desempenho mais favoráveis, mas não existe evidência de que tal se verifique, dado que as medidas de congestão são relativamente independentes da di-



(a) Ações declarativas



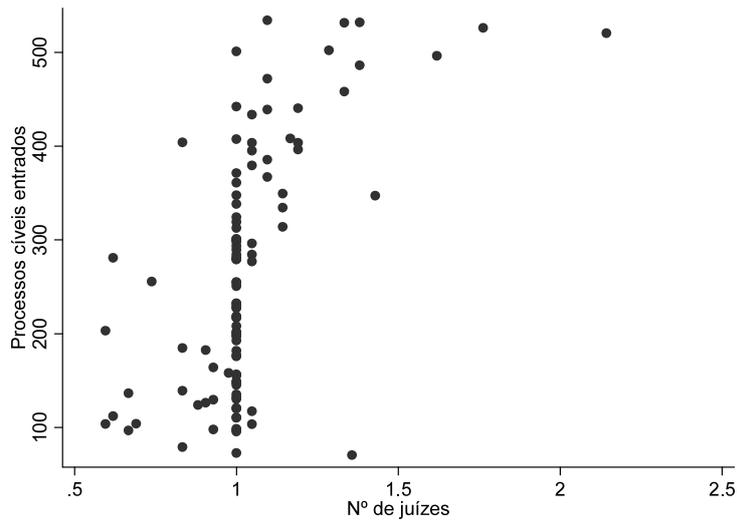
(b) Execuções

Figura 71: Procura e oferta de justiça cível entre 1993 e 2017

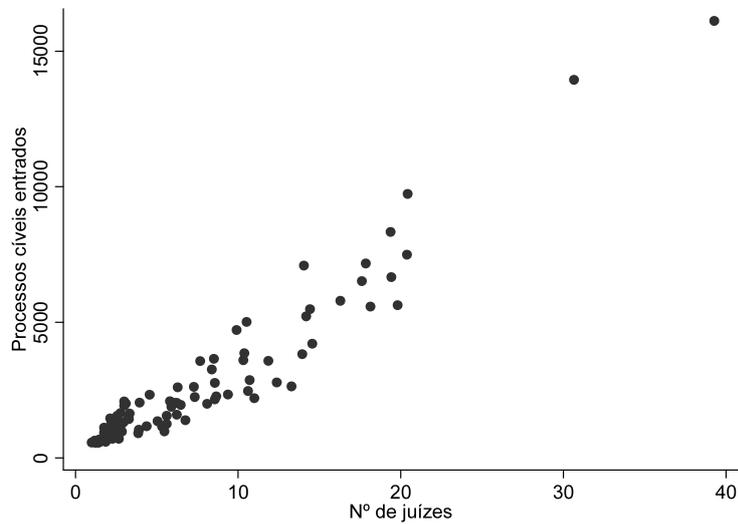
menção das comarcas. Assim, uma gestão mais flexível dos recursos humanos, no espírito do novo mapa judiciário, implementado em 2014, poderá contribuir para aumentar a produtividade, promovendo uma distribuição mais equilibrada da carga processual.

3. Dados e enquadramento metodológico

A evidência apresentada nesta Secção é baseada numa base de dados de painel por comarca, que cobre o período de 1993 a 2013 e contém



(a) Comarcas pequenas



(b) Comarcas grandes

Figura 72: Relação entre processos cíveis entrados e número de juizes

Notas: Foram excluídas do painel b as comarcas de Lisboa e Porto, que apresentam um número médio de processos entrados muito elevado. Os painéis apresentam valores médios para cada comarca.

informação sobre o movimento processual, os recursos humanos e a duração dos processos findos nos tribunais judiciais de primeira instância, para além de indicadores socioeconómicos. A partir de 2007, a base de dados inclui informação relativa à despesa com ordenados dos magistrados e, ao nível do círculo judicial (superior ao da comarca), informação sobre o número de advogados inscritos.

De modo a estudar as determinantes da litigância, foi seguida uma abordagem em duas fases. Numa primeira fase, investiga-se o modo como a taxa de litigância (o número de processos *per capita*) é influenciada por características que variam ao longo do tempo, como a duração dos processos findos no ano anterior, tomando partido da base de dados em painel. Seguidamente, utilizam-se os resultados desta primeira regressão para analisar determinantes da litigância de carácter estrutural, incluindo como variáveis explicativas, não apenas as características da comarca, mas igualmente as relativas às comarcas vizinhas (tomando em consideração a distância entre comarcas).

No que respeita às determinantes da produtividade, é utilizado um indicador estritamente quantitativo: o rácio entre a produção - número de processos cíveis resolvidos - e o número de juízes. Uma limitação clara desta medida é a de ignorar, tanto a qualidade das decisões, como a complexidade dos processos. Não foi possível ultrapassar a primeira limitação referida por indisponibilidade de informação, enquanto a segunda limitação foi ultrapassada considerando a heterogeneidade entre comarcas e a carga processual vinda de outras áreas de litigância.

A regressão que cobre as determinantes estruturais da litigância é baseada num modelo econométrico, que considera efeitos de interação espacial (para mais informação sobre este assunto, ver Anselin *et al.* (2004)). As restantes regressões seguem uma especificação de painel dinâmico (Arellano e Bond, 1991), justificada pelo horizonte temporal relativamente longo da amostra e pela necessidade de lidar com variáveis não estritamente exógenas. Estas regressões incluem efeitos fixos de comarca, para captar as suas características específicas, assim como efeitos fixos de ano, que permitem ter em consideração as especificidades de um determinado ano com um impacto transversal a todas as comarcas.

4. Resultados

4.1. *Determinantes da procura*

Os resultados mostram que a duração dos processos tem um impacto negativo na taxa de litigância, o que pode indicar a existência de um efeito de congestão. Esta evidência é consistente com a existência de racionamento por fila de espera, possivelmente mediado pelos advogados, que utilizam o seu conhecimento relativamente aos últimos processos findos para informar os potenciais litigantes sobre a duração esperada do seu processo em particular. Para além disso, a litigância em outras áreas tem um efeito positivo no número de

processos cíveis entrados, indicando que reformas noutras áreas de litigância podem ter impactos significativos na justiça cível.

Relativamente às determinantes estruturais da litigância, a Figura 73a mostra o impacto percentual na taxa de litigância das diferenças entre indicadores socioeconómicos da comarca. Os resultados apresentados são comparáveis e independentes da unidade de medida utilizada em cada indicador porque são apresentados os efeitos de uma variação equivalente a um desvio-padrão em cada variável, o que permite ter em consideração os diferentes graus de dispersão em torno da média. Existem efeitos de interação espacial significativos na formação da litigância. De facto, alguns indicadores socioeconómicos, como a densidade de pequenas e médias empresas e o poder de compra, aparentam ter um impacto mais significativo na litigância quando provenientes de comarcas vizinhas do que da própria comarca, apesar da elevada incerteza em torno das estimativas. Esta relevância dos efeitos de interação espacial refletirá, provavelmente, a reduzida dimensão das unidades territoriais que serviam de base à organização judicial no anterior mapa judiciário, face à extensão geográfica em que ocorrem as transações entre agentes económicos. Esta evidência reforça a necessidade de que a política de justiça seja definida tendo em consideração uma extensão geográfica alargada. A reforma do mapa judiciário, implementada em 2014, introduziu alterações neste sentido, promovendo a agregação territorial e introduzindo alguma flexibilidade na gestão dos recursos.

Adicionalmente, apresenta-se evidência de uma relação positiva entre o desenvolvimento económico e a litigância, particularmente visível para a taxa de analfabetismo e o poder de compra. Este facto pode estar associado a um maior grau de formalismo nas transações económicas nas regiões mais desenvolvidas. Por fim, a localização de empresas funciona como um forte atrator de litigância e a diferença entre comarcas vizinhas no que respeita à concentração de pequenas e médias empresas desvia litigância entre elas.

A estimação dos efeitos da concentração de advogados na litigância tem a limitação de que esta concentração pode igualmente ser positivamente influenciada pelo volume de litigância. A implementação de um procedimento econométrico que tem este facto em consideração, utilizando a distância entre uma determinada comarca e a universidade de direito mais próxima como variável instrumental, permite concluir que existe alguma evidência de indução da procura por parte dos advogados. Contudo, este resultado deve ser interpretado com precaução, devido à incerteza relativamente à eficácia do procedimento seguido.

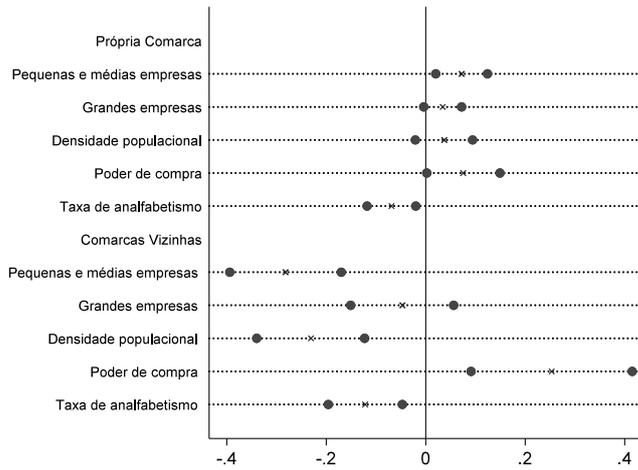
4.2. *Determinantes da produtividade*

A Figura 73b ilustra o impacto das variáveis mais relevantes na produtividade dos juizes. Existe evidência de uma resposta positiva da produtividade dos juizes ao número de processos entrados por juiz, indicando que a mesma responde à pressão colocada pela procura sobre o sistema judicial. Esta resposta da produtividade à procura pode estar associada a uma tentativa por parte dos juizes de impedir um aumento da congestão nas jurisdições a seu cargo. Porém, a capacidade de resposta à procura é menor à medida que aumenta o número de processos entrados por juiz, visto que o impacto estimado para o termo quadrático é negativo. Este resultado seria expectável tendo em consideração a utilização mais intensiva de recursos à medida que o número de processos entrados aumenta. Por exemplo, a combinação destes dois efeitos, calculada na média de processos entrados por juiz, indica que mais 100 processos entrados levam a um aumento de cerca de 50 no número de processos findos. No que respeita a outros recursos humanos afetos à comarca, a produtividade é também positivamente influenciada pelo número de funcionários judiciais por juiz.

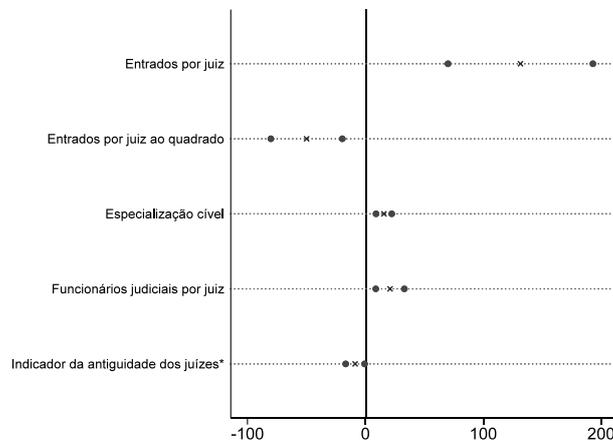
Um indicador de especialização, construído através de informação sobre o movimento processual, tem um efeito positivo na produtividade. Este indicador reflete, em cada comarca, a percentagem de processos cíveis resolvidos em juízos (a unidade organizacional abaixo da comarca) em que, num determinado ano, mais de 80 por cento dos processos resolvidos pertenciam à área cível. Um indicador alternativo de especialização, refletindo a especialização *de jure* em alternativa à especialização *de facto*, não tem um impacto significativo.

Por fim, tirando partido da forte relação documentada entre salário e senioridade para os magistrados portugueses, foi incluída numa segunda estimação uma variável que pretende aproximar a experiência dos juizes pelo salário médio, utilizando dados a partir de 2007. Existe evidência de um impacto negativo da senioridade na produtividade, possivelmente refletindo fatores como os incentivos à resolução de processos ou o equilíbrio entre quantidade e qualidade das decisões judiciais.

Os fatores explicativos do desempenho do sistema judicial são altamente complexos, sendo importante realçar que, apesar de este trabalho cobrir alguns fatores relevantes, existem muitos outros, como a legislação, as regras processuais ou o comportamento dos diferentes intervenientes que também poderão representar um papel crucial.



(a) Taxa de litigância



(b) Produtividade

Figura 73: Determinantes da litigância e da produtividade

Notas: Estimativas pontuais e intervalos de confiança a 95%. São consideradas variações de um desvio-padrão em cada variável explicativa, de modo a tornar os efeitos diretamente comparáveis. No painel b, os resultados da senioridade dos juizes foram obtidos com dados de 2007 a 2013.

5. Observações finais

Este capítulo discute as determinantes da taxa de litigância e da produtividade, contribuindo para uma melhor compreensão, tanto da procura como da oferta de justiça cível em Portugal. As análises quantitativas baseadas em dados por processo assumem uma relevância significativa na promoção de políticas públicas mais informadas nesta área. Obviamente, os resultados destes estudos devem ser entendidos como complementares aos obtidos por outras abordagens

científicas. Neste aspeto, uma abordagem multidisciplinar dos assuntos relacionados com a política de justiça é claramente benéfica.

Referências

- Anselin, Luc, Raymond Florax, e Sergio Rey (eds.) (2004). *Advances in spatial econometrics: methodology, tools and applications*. Springer.
- Arellano, Manuel e Stephen Bond (1991). "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations." *Review of Economic Studies*, 58, 277–297.
- CEPEJ (2018). "European judicial systems – Edition 2018 (data 2016)." *Council of Europe Publishing*.
- Instituto Nacional de Estatística (2018). *Custos de contexto: a perspetiva das empresas 2017*.
- Pereira, Manuel Coutinho e Lara Wemans (2015). "Determinantes da litigância cível em Portugal." *Revista de Estudos Económicos do Banco de Portugal*, 1(1), 21–50.
- Pereira, Manuel Coutinho e Lara Wemans (2017). "Produtividade na justiça cível em Portugal: uma questão incontornável num sistema congestionado." *Revista de Estudos Económicos do Banco de Portugal*, 3(1), 11–39.