

QUALIDADE DO SISTEMA JUDICIAL E CRESCIMENTO ECONÓMICO

Miguel Patrício¹

I. A MEDIÇÃO DA QUALIDADE DO SISTEMA JUDICIAL



Para se poder saber em que medida é que a qualidade do sistema judicial pode influenciar o crescimento económico (ou os níveis de actividade económica), mostra-se necessário, antes de mais, definir em que consiste tal “qualidade”, procurando encontrar medidas ou parâmetros de avaliação, tanto quanto possível objectivos, que permitam aferir e comparar (em termos históricos e internacionais) os resultados produzidos pelo referido sistema.

Nesse sentido, vários critérios têm sido usados ou defendidos, sem que, contudo, se consiga concluir, de forma definitiva, quais (ou em que medida) afectam a qualidade do sistema judicial e – mais importante no que se refere ao tema aqui em análise – de que forma a melhoria no cumprimento desses critérios produz impacto no crescimento económico.

As *Estatísticas da Justiça* (que, contudo, variam de país para país) podem servir como um primeiro apoio para encontrar tais critérios. Não apenas porque a selecção dos indicadores estatísticos exprime a relevância que é dada aos mesmos (e, portanto, não a outros alternativos), para fins de aferição da qualidade do sistema judicial, mas também porque o acesso a esses indicadores (e outros dados estatísticos relevantes publicados) facilita a sua utilização para fins de política pública, investigação universitária ou auto-avaliação das próprias instituições.

No caso português, a recolha, tratamento, análise e

¹ Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

difusão de dados está a cargo da Direcção-Geral da Política de Justiça (DGPJ). A implementação, a partir de 2003, do *projecto Hermes* de reformulação do Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça, permitiu, no caso português, melhorar a recolha e tratamento estatístico, nomeadamente através da: i) alteração do método de recolha de dados estatísticos (os dados estatísticos passaram a ser retirados directamente das aplicações de gestão de processos utilizadas pelas entidades); ii) melhor exploração dos dados estatísticos recolhidos (a criação de uma nova base de dados *multidimensional* passou a permitir fazer o cruzamento de variáveis estatísticas); iii) disponibilização “*on-line*” desta informação estatística (como se pode ver através do *site* da DGPJ).

Ainda que esta informação estatística seja muito útil e a evolução dos métodos de recolha de dados louvável – sem deixar de se assinalar a vantagem da apresentação sugestiva, como no caso dos *Gráficos interactivos com dados da Justiça*, ou do Sistema de Informação Geográfica das Estatísticas da Justiça –, parece certo que estes dados são apenas uma parcela mensurável (e que é mensurada) da actividade dos Tribunais (ou de outras áreas relacionadas, como a área dos Registos e Notariado ou a relativa às Polícias e Entidades de Apoio à Investigação). Assim sendo, afigura-se incontornável a questão de saber se, para além destes indicadores (já testados e devidamente enquadrados no Sistema Estatístico Nacional), a qualidade do sistema judicial pode ou deve ser aferida também com base em outros critérios e informações.

Nesse sentido – e sem esquecer o “ponto de partida” que é o artigo 6.º da CEDH (Convenção Europeia dos Direitos do Homem): “*Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei [...]*” –, poderá ser útil uma breve análise além-fronteiras. Não apenas atendendo ao que resulta das investigações académicas feitas nesta área específica, como também tendo em conta os

resultados de algumas experiências nacionais inovadoras ou o trabalho desenvolvido por entidades internacionais como, por ex., a CEPEJ (*Commission Européenne Pour l'Efficacité de la Justice*), o WJP (*World Justice Project*) ou o ICCE (*International Consortium for Court Excellence*).

Um breve relance pela literatura nesta área permitirá verificar que há dimensões da actividade judicial relevantes que facilmente podem escapar à análise estatística ou, então, cuja análise não basta, por ela mesma, para introduzir melhorias na qualidade dos serviços prestados - a este respeito, bastará lembrar os casos em que a referida qualidade não aumenta dado o confronto de factores antagónicos: p. ex., diminuição de pendências graças ao aumento do número de funcionários (com o inevitável sobrecusto financeiro que tal implica para o sistema judicial), ou a imprudente simplificação processual (com o risco de perda automática da qualidade média das decisões judiciais, mesmo que estas pudessem ser agora em maior número ou mais rapidamente prolatadas).

Para Pim Albers², a alteração de paradigma nas avaliações da qualidade judicial teve a sua origem na introdução, em 1987, dos *US Trial Court Performance Standards (TCPS)*. Estes, ao invés do que era tradição até essa data, acentuavam a necessidade de que a actividade judicial estivesse orientada para a resolução eficiente das necessidades dos *utilizadores*, dos cidadãos. Nesse sentido, passa a considerar-se que é (pelo menos) tão importante quanto, por exemplo, a independência ou número de magistrados (ou a existência de instâncias de recurso), a aferição do grau de satisfação e de confiança dos cidadãos na utilização do sistema.

Os *Standards*, que incluíam 68 “*measures*” e 22 “*standards*” propriamente ditos, estavam agrupados em 5 áreas fundamentais objecto de medição e avaliação: i) “*access to justice*”;

² Vd. ALBERS, Pim – “The assessment of court quality: hype or global trend?”, in: *Hague Journal on the Rule of Law*, 1 (1), 2009, pp. 53-60.

ii) “*expedition and timeliness*”; iii) “*equality, fairness and integrity*”; iv) “*independence and accountability*”; v) “*public trust and confidence*”. Apesar da adesão inicial de muitos *Trial Courts* aos referidos *Standards*, a invocação da dificuldade de avaliação da totalidade das medidas (ou uma falta de vontade, com o decurso do tempo, em institucionalizar esta avaliação...) fez com que o impacto pretendido com os *TCPS* se fosse reduzindo.³

Em Singapura, uma reforma judicial com propósitos semelhantes aos dos *TCPS* avança na década de 1990 e culmina com a introdução, nos “*Subordinate Courts*”⁴, do “*Justice Scorecard I*” em 1999. De forma similar ao sistema de “*Balanced Scorecard*”, introduzido por David Norton e Robert Kaplan num artigo escrito em 1992⁵, o referido “*Justice Scorecard I*” (*JSI*) adapta tal sistema às necessidades da justiça singapurense.⁶

Nos Países Baixos, também no final da década de 1990, a denominada Comissão Leemhuis publicou o relatório *Rechtspraak bij de tijd [Judiciary Up To Date]* (1998), o qual serviria de base para a modernização da estrutura e organização judiciária do país. O acolhimento deste relatório esteve na origem

³ Ainda assim, em 1995 surgiram os “*Appellate Court Performance Standards*”. Já neste século, o maior avanço deu-se com os “*CourTools*”, em 2005. “*These tools, composed of a list of ten practical quality and performance measures, are based on elements derived from TCPS, the Malcolm Baldrige Quality Award and the Balanced Scorecard. Courts are free to choose which of the ten measures are used to introduce concrete quality improvement initiatives. Flexibility is the key-word in this respect.*”: vd. ALBERS, Pim – *Ob. cit.*, 2009, p. 56. Em 2008 surgiriam, ainda, os designados “*Appellate CourTools*”.

⁴ Actualmente denominados “*State Courts*”.

⁵ Vd. NORTON, David; KAPLAN, Robert – “The balanced scorecard: measures that drive performance”, in: *Harvard Business Review*, 70 (1), 1992, pp. 71-79.

⁶ “*The «balanced scorecard framework» helps to translate an organization’s strategic objectives into a set of performance indicators distributed among four perspectives: financial, customer, internal business processes, and learning and growth. The balanced scorecard’s approach requires that an organization be viewed from one of these four perspectives. [...] The framework for JSI incorporates both the balanced scorecard concept and the subordinate courts’ five core values found on its judicial statement. JSI measures performance from the perspective of the community, the organization, and the employees.*”: MALIK, Waleed Haider – *Judiciary-Led Reforms in Singapore*. Washington DC, The World Bank, 2007, pp. 58-59.

de dois importantes diplomas em vigor a partir do ano de 2002: a *Wet organisatie en bestuur gerechten* [Act on the Organization and Management of Courts] e a *Wet op de Raad voor de rechtspraak* [Council of the Administration of Justice Act]. Seria a partir deste novo quadro legislativo que surgiria o *RechtspraakQ*, um sistema de controlo da qualidade da actividade judicial que passou a ser aplicado em todos os tribunais neerlandeses.

Baseado no modelo (de qualidade) do INK (*Instituut Nederlandse Kwaliteit*) – o qual, por sua vez, está baseado no modelo da EFQM (*European Foundation for Quality Management*) – o *RechtspraakQ* é definido por cada tribunal (ou secção especializada), segundo um modelo predefinido mas flexível. Em todo o caso, são 10 as áreas sobre as quais deve haver regulamentação: i) *leadership*; ii) *strategy and policy*; iii) *management of staff*; iv) *management of resources*; v) *management of processes*; vi) *customers and suppliers*; vii) *staff*; viii) *society*; ix) *management and financiers*; e x) *improvement and innovation*.⁷ Para concretizar os objectivos definidos e apurar, de forma mais rigorosa, a *performance* judicial, cinco áreas fundamentais foram identificadas: i) *impartiality and integrity*; ii) *expertise*; iii) *treatment of litigants and defendants*; iv) *legal unity*; e v) *speed and promptness*. Cada uma destas cinco áreas tem, por sua vez, um conjunto de indicadores associados e cada indicador uma escala de vários pontos cumulativos cujo preenchimento é aferido a cada dois anos, para fins de eventual introdução de melhorias pela equipa responsável pela gestão de cada tribunal.

Ao mesmo tempo, e para que estas medidas possam ter respaldo na comunidade em geral e nos directos participantes na aplicação da justiça, são realizados inquéritos de satisfação a cada 4 anos envolvendo participantes habituais (juízes, litigantes frequentes e advogados), inquéritos de satisfação específicos para funcionários do tribunal, também a cada 4 anos, e uma

⁷ Vd. THE NETHERLANDS (Netherlands Council for the Judiciary) – *Quality of the Judicial System in the Netherlands*. The Hague, Rechtspraak, 2008, pp. 6 e ss..

comissão – constituída por especialistas não directamente ligados à actividade do tribunal em avaliação – faz uma visita ao mesmo também a cada 4 anos.

O “*peer reviewing*” (“*intervisie*”) entre juízes do tribunal é também possível mas é objecto de exclusivo debate interno, uma vez que os seus resultados não são sujeitos a publicação. Desde 2002, é também possível os *utilizadores* de qualquer tribunal fazerem uso de um procedimento uniforme de queixa – procedimento esse que, naturalmente, está somente direccionado para a denúncia de problemas relativos a *questões estruturais* do Tribunal, e não para fazer queixas a respeito de um determinado julgamento...^{8/9}

Também a Finlândia pode ser apontada como exemplo na direcção da avaliação e mensuração de resultados tendo como prioridade essencial a satisfação de critérios de qualidade. O “*Quality Project of the Courts in the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi, Finland*” [*Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhanke*] (que inclui, para além do tribunal de recurso, 9 “*District Courts*”) foi instituído em 1999 e, em 2003, iniciou o processo que levaria à criação dos chamados “*Quality Benchmarks for Adjudication*” (processo concluído em 2007 e que, entretanto, foi actualizado à luz do modelo CAF 2013¹⁰). Os referidos “*Quality Benchmarks*” agrupam 40

⁸ Vd. THE NETHERLANDS (Netherlands Council for the Judiciary) – *Ob. cit.*, 2008, p. 11.

⁹ A este respeito, deve ter-se presente, ainda, a possibilidade de medição da qualidade das relações entre o “*staff*” dos Tribunais e os utilizadores dos seus serviços (ou de avaliação das acima referidas condições estruturais dos Tribunais) através de “*mystery shoppings*” (*in loco*, por telefone e por *e-mail*) – tal como sucede, por exemplo, com os que são predefinidos e promovidos pelo *Courts Service of Ireland*. A este respeito, vd., por ex.: EU (European Union/European Commission) – *Quality of Public Administration*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015, pp. 355-356.

¹⁰ A CAF, *Common Assessment Framework* ou *Estrutura Comum de Avaliação*, resultou, como se refere no *site* português da CAF-DGAEP, da cooperação de sucessivas Presidências da União Europeia (Reino Unido e Áustria em 1998, Alemanha e Finlândia em 1999 e Portugal em 2000) e foi desenvolvida sob a égide do *Grupo de*

requisitos em 6 critérios essenciais não muito diferentes do modelo holandês, ou não fossem também baseados no Modelo de Excelência da EFQM¹¹, por via da CAF: i) *the process*; ii) *the decision*; iii) *treatment of the parties and the public*; iv) *promptness of the proceedings*; v) *competence and professional skills of the judge*; e vi) *organisation and management of adjudication*. Por via de regra, a avaliação dos indicadores é feita numa escala de 6 pontos (i.e., pode contemplar os valores de 0 a 5 por cada indicador).

Esta (bem-sucedida) experiência finlandesa viria a ser galardoada com o prémio *Crystal Scales of Justice* em 2005.

Estes avanços nacionais não passaram ao lado das instituições europeias, que, já no início deste século, começaram a desenvolver esforços, mesmo que esporádicos, no sentido da harmonização dos critérios de qualidade usados pelas jurisdições dos Estados Membros. Disse-se “esporádicos” porque, como assinala Pim Albers¹², de 2002 (ano da criação da CEPEJ ou *Commission Européenne Pour l’Efficacité de la Justice*) a 2009 apenas 3 estudos foram realizados sobre a composição e o funcionamento dos sistemas judiciais dos 47 Estados Membros do Conselho da Europa. Ainda assim, o trabalho da CEPEJ é muito relevante porque, como assinala o referido autor, um dos

Serviços Públicos Inovadores (Innovative Public Services Group - IPSG). Consiste num modelo de autoavaliação do desempenho organizacional especificamente desenvolvido para ajudar as organizações do sector público dos países europeus a aplicar as técnicas da *Gestão da Qualidade Total*, melhorando o seu nível de desempenho e de prestação de serviços. A sua criação foi inspirada no Modelo de Excelência da *Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (European Foundation for Quality Management ou EFQM)* e no modelo da *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (DHV Speyer)*. São nove os critérios do modelo CAF que se encontram vertidos e adaptados, juntamente com mais 28 sub-critérios, no sistema de avaliação de qualidade finlandês: 1) *leadership*; 2) *people*; 3) *strategy and planning*; 4) *partnerships and resources*; 5) *processes*; 6) *citizen/customer-oriented results*; 7) *people results*; 8) *social responsibility results*; e 9) *key performance results*.

¹¹ OIKARINEN, Esko *et alii* – *Rovaniemi Court of Appeal – Model for the Quality Assessment System*. Rovaniemi, Kaisa Teivaanmäki, 2014, p. 13.

¹² ALBERS, Pim – *Ob. cit.*, 2009, p. 57.

resultados de um grupo de trabalho especialmente criado pela CEPEJ em 2007 (CEPEJ-GT-QUAL) viria a traduzir-se na elaboração de uma “*checklist for quality of the judiciary and courts*” (que seria, depois, adoptada pela CEPEJ em 2008) – a qual, ao invés dos *TCPs*, do *JSI*, ou dos critérios de qualidade finlandeses e neerlandeses, procura definir padrões de qualidade em três diferentes níveis (assinalando-se, por essa via, que a qualidade dos sistemas judiciais depende também de *factores externos*): 1) ao nível nacional, regional ou local (i.e., ao nível das estruturas políticas e organizativas); 2) ao nível dos tribunais (vistos como unidades); e 3) ao nível dos magistrados, individualmente considerados.

Este tipo de análise estratificada contrasta claramente com a que é adoptada, por ex., pelo ICCE (*International Consortium for Court Excellence*). Os signatários deste consórcio internacional são o AIJA (*Australasian Institute of Judicial Administration*), os (norte-americanos) FJC (*Federal Judicial Center*) e NCSC (*National Center for State Courts*) e, ainda, os “*State Courts*” de Singapura.

Do trabalho conjunto destas entidades surgiria o sistema de gestão de qualidade IFCE (*International Framework for Court Excellence*) de 2008. A versão mais recente deste sistema é de 2013 e contou com a colaboração da CEPEJ, do *Spring Singapore* e do Banco Mundial. O seu maior objectivo foi (e continua a ser) o de fazer com que este documento (que, em rigor, são 5: “*Self-Assessment Questionnaire*”; “*Sample Template for an Improvement Plan*”; “*Performance Measures aligned to the Seven Areas for Court Excellence*”; “*Court Performance Management Policies and Tools*”; e “*Self-Assessment Checklist*”) possa servir como uma “ferramenta” útil para que tribunais de todo o mundo melhorem a qualidade da justiça e da administração da mesma.

Nesse sentido, foram identificados 9 “*core values*” a preservar (*equality before the law; fairness; impartiality;*

independence of decision-making; competence; integrity; transparency; accessibility; timeliness; certainty); e, para medir o cumprimento desses valores nucleares, foram, também, identificadas 7 “*areas for Court Excellence*” (cada uma com uma lista de indicadores associados): i) *Court management and leadership*; ii) *User satisfaction*; iii) *Court policies*; iv) *Court resources*; v) *Court proceedings*; vi) *Affordable and accessible court services*; vii) *Public trust and confidence*.¹³

Menos centrado na actividade dos Tribunais e, portanto, mais próximo do tipo de análise alargada da CEPEJ, está o *WJP* (*World Justice Project*) *Rule of Law Index*. Este índice (de grande abrangência, uma vez que utiliza dados provenientes de mais de 100.000 questionários em 99 países) reúne nove indicadores agregados (*Constraints on Government Powers; Absence of Corruption; Open Government; Fundamental Rights; Order and Security; Regulatory Enforcement; Civil Justice; Criminal Justice; Informal Justice*) e 47 sub-indicadores específicos. Em 2014, Portugal figurava no 26.º lugar do índice geral mas apenas em 17.º lugar na região “*Western Europe & North America*”.

Evidentemente, o índice *WJP* não é o único a avaliar a qualidade da justiça, ou do sistema judicial, podendo também apontar-se, por ex., o *JRI* (*Judicial Reform Index*) da *ABA* (*American Bar Association*) *Rule of Law Initiative* (mais conhecida como *ABA ROLI*), ou o *JIP* (*Judicial Integrity Principles Index*) da *International Foundation for Electoral Systems* (ou *IFES*). Qualquer destes dois índices está, contudo, mais próximo das análises centradas na dimensão “interna” da actividade dos tribunais (à semelhança do que sucede com o sistema *IFCE*).

Mais recentemente, e seguindo o exemplo do Conselho da Europa, a Comissão Europeia decidiu lançar, em 2013, o seu próprio instrumento anual para a avaliação da eficiência dos

¹³ *ICCE* (*International Consortium for Court Excellence*) – *The International Framework for Court Excellence*. Williamsburg, National Center for State Courts, 2nd Edition, 2013, pp. 3 e 12.

sistemas judiciais: o “*EU Justice Scoreboard*”. Como referem Elaine Mak e Sanne Taekema¹⁴, “*the Scoreboard focuses on three indicators: efficiency, quality and independence. Efficiency, firstly, is measured in terms of the length of proceedings, the clearance rate and the number of pending cases. Quality, secondly, is connected to improvement measures, e.g. training, monitoring, budget, human resources and the availability of information technology and alternative dispute settlement. The measurement of independence, thirdly, is held to concern legal safeguards for the structural independence of national judiciaries. New elements introduced in the 2015 edition of the Scoreboard include the use of IT, the role of alternative dispute resolution and the equal balance of male and female judges.*”

Fazendo uso de um estudo realizado pela CEPEJ¹⁵ a respeito do mais recente “*EU Justice Scoreboard*”, de 2018 (com dados até 2016), verifica-se que existem dados coligidos e tratados que merecem reflexão e que podem ser relevantes para a introdução de melhoramentos no sistema judicial português: diminuição das verbas atribuídas ao sistema judicial *per capita*, no período de 2010-2016, em (-)14,1% (em 2016, aquelas verbas totalizaram c. €583M, logo, c. €56/*per capita*; um valor que é inferior à média europeia, que é de €63,8 – ainda que seja um pouco superior à mediana, que é de €53¹⁶); entre 2010 e 2016, as verbas alocadas à formação nos tribunais sofreram uma redução em (-)68,6% (c. €22,6M em 2010 para c. €7M em 2016¹⁷); em 2016, o número médio de advogados/100.000 hab. era de

¹⁴ MAK, Elaine; TAEKEMA, Sanne – “The European Union’s Rule of Law Agenda: identifying its core and contextualizing its application”, in: *Hague Journal on the Rule of Law*, 8 (1), p. 31.

¹⁵ CEPEJ (*Commission Européenne Pour l’Efficacité de la Justice*) – *Study on the Functioning of Judicial Systems in the EU Member States*. Strasbourg, CEPEJ(2017)12 rev Part 2, 2018, pp. 567 e ss..

¹⁶ Ver: CEPEJ (*Commission Européenne Pour l’Efficacité de la Justice*) – *European Judicial Systems. Efficiency and Quality of Justice*. Strasbourg, CEPEJ Studies No. 26, 2018, p. 26.

¹⁷ Ver: *Idem*, p. 154.

295,6 (enquanto que a média da UE era de 114,2); o número de tribunais de 1.ª instância (medido em número de localizações geográficas) diminuiu em (-)24,7% (336 em 2010 para 253 a partir de 2014) mas, em contrapartida, os juízos de competência especializada aumentaram em 109,2% (109 em 2010 para 228 a partir de 2014); diminuição dos tempos médios de espera para as decisões de 1.ª instância em litígios cíveis e comerciais, naquele mesmo período, em (-)30,8%; o uso de TICs (*Tecnologias de Informação e Comunicação*) nos tribunais (incluem ferramentas de administração e gestão, bem como as comunicações entre tribunais e utilizadores) foi avaliado, em 2016, como sendo 10 numa escala de 10 (média europeia em 7,5).

A principal fonte de dados para a elaboração deste “*EU Justice Scoreboard*” é a que é disponibilizada pela CEPEJ – à qual se juntam, igualmente, dados facultados por muitas outras entidades, como, por ex., a Rede Europeia de Conselhos da Magistratura (*European Network of Councils for the Judiciary* ou ENCJ), a Rede de Presidentes de Supremos Tribunais da União Europeia (*Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union* ou NPSCJ) ou, ainda, o Conselho das Ordens de Advogados da Europa (*Council of Bars and Law Societies of Europe* ou CCBE).

No que se refere, especificamente, à qualidade dos sistemas judiciais no contexto do referido “*EU Justice Scoreboard*” são contempladas as seguintes 4 áreas de análise¹⁸:

1) “*Accessibility of justice for citizens and businesses*”: área que inclui variáveis como “*availability of online information about the judicial system for the general public*” (Portugal: nível 2 em 5), “*availability of electronic means*” (Portugal: nível um pouco acima de 2,5 em 4), “*relations between courts and the press/media*” (Portugal: nível 4 em 7), “*access to published judgments online to the general public*” (Portugal: nível 2,5 em 6),

¹⁸ EU (European Union/European Commission) – *The 2017 UE Justice Scoreboard*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017, pp. 18 e ss..

“arrangements for online publication of judgments in all instances” (Portugal: nível um pouco acima de 15 em 30), “promotion of and incentives for using ADR methods” (Portugal é o 7.º melhor de entre 26 com dados disponíveis) ou “number of consumer complaints to the ODR (European Online Dispute Resolution¹⁹) platform” (Portugal é o 8.º melhor de entre os 28 Estados Membros).

2) “Material and human resources”: área que inclui variáveis como “general government total expenditure on law courts”, “criteria for determining financial resources for the judiciary”, “number of judges”, “number of lawyers”, “compulsory training for judges”, “judges participating in continuous training activities in EU law or in the law of another Member State” (Portugal não apresentou dados a este respeito) ou “availability of training for judges on communication with parties and the press”.

3) “Assessment tools”: área que inclui variáveis como “availability of monitoring and evaluation of court activities” (Portugal: nível 5 em 6) ou “topics of surveys conducted among court users or legal professionals” (Portugal e mais outros 12 países não realizaram, em 2015, tais inquéritos²⁰).

4) “Standards”: área que inclui variáveis como “standards on timing” (Portugal: nível 3 em 8), “setting and monitoring standards” (Portugal e Chipre foram os únicos a não facultar informações sobre quem monitoriza), “follow-up to non-compliance with standards” (Portugal não prevê “follow-up”), ou “standards on information about case progress” (Portugal e mais outros 3 países não têm “standards” a este respeito).

¹⁹ Esta plataforma é relativamente recente, estando aberta ao público desde 15/2/2016.

²⁰ Em 2016, Portugal voltou a realizar estes inquéritos. Note-se, contudo, que, como se pode observar em CEPEJ (*Commission Européenne Pour l’Efficacité de la Justice*) – *European Judicial Systems. Efficiency and Quality of Justice*. Strasbourg, CEPEJ Studies No. 26, 2018, pág. 232, dos 7 tipos de inquéritos previstos (para 7 diferentes categorias de inquiridos), visando medir a confiança na justiça e a satisfação com os serviços judiciais, Portugal realiza apenas três deles (ficando, assim, muito aquém das práticas adoptadas pela maioria dos outros Estados).

Em resumo: não faltam diferentes entidades e propostas de definição de critérios de qualidade para o bom desempenho das instituições judiciais. O que tal significa é que se reconhece, cada vez mais, a importância da definição desses critérios e a necessidade de utilização dos mesmos para alcançar aquele bom desempenho; mas, por outro lado, também significa que, pelo menos à data actual, não se alcançou ainda consenso quanto aos critérios a adoptar ou quanto à forma de os aplicar.²¹

E, em Portugal, existe legislação específica que vise a melhoria da qualidade do sistema judicial ou de alguns aspectos com esta conexos?²² Cabe, desde já, referir que, sobre a qualidade do sistema judicial como um todo não existe legislação específica que, p. ex., avalie globalmente tal sistema ou que condicione transferências orçamentais em função do desempenho do mesmo; mas, no que diz respeito ao desempenho dos magistrados e tribunais dentro desse sistema, a mais recente redacção da LOSJ (Lei da Organização do Sistema Judiciário)²³ tem, tal

²¹ Sobre a evolução teórica dos conceitos de qualidade e gestão da qualidade, vd., e.g., VALENTE, Cátia – *Reorganização Judiciária, Nova Gestão Judicial e a Importância da Qualidade*. Aveiro, Universidade de Aveiro (Tese de Mestrado), 2017, pp. 15 e ss.. Sobre a resistência das instituições judiciais à NGP (*Nova Gestão Pública*), vd. *idem*, p. 35.

²² Sobre a evolução da legislação relativa à qualidade na Administração Pública e a sua rara infiltração na esfera dos tribunais, vd. VALENTE, Cátia – *Ob. cit.*, 2017, pp. 39 ss.. Note-se, em particular, o seguinte excerto: “a atuação do GAM [Gabinete de Auditoria e Modernização] no campo dos tribunais limitou-se à realização de auditorias a 21 tribunais de primeira instância, assim como um relatório sobre a produtividade da justiça em matéria cível, juntamente com o Conselho Superior da Magistratura (Bilhim, 2008). [...] Lopes et al. (2015) apontam que, ao contrário do que acontece na generalidade dos países europeus, sobretudo aqueles que desenvolveram modelos de gestão eficientes e de qualidade, Portugal possui, há dezenas de anos, um sistema de inspeção dos seus juízes. O mesmo se sucede no que concerne aos magistrados do Ministério Público e aos oficiais de justiça. Para Bilhim (2008: 522), «a tradicional fórmula da ‘inspeção’ ou do controlo da legalidade e regularidade dos processos de gestão e desempenho públicos, tão amplamente difundida em Portugal, não dá resposta à complexidade crescente da prestação de serviços públicos de qualidade»” (pp. 41-42).

²³ Vd. Lei n.º 62/2013, de 26/8, na redacção actualizada pela Lei n.º 23/2018, de 5/6.

como já tinha a LOFTJ²⁴, alguns artigos dedicados à gestão processual – ainda que, como se verá de seguida, sem a ambição das iniciativas pioneiras colocadas em prática por certas jurisdições europeias ou propostas pelas entidades internacionais atrás referidas.

Aproveitando, aqui, as observações feitas no já referido estudo da CEPEJ, agora na parte relativa aos sistemas de medição e de avaliação da performance judicial²⁵: *“In Portugal, individual courts are required to prepare an activity report. The latter is released on Internet. Generally, the waiting time during court procedures is not monitored. However, in some courts, there are such practices. The frequency of the reporting is annual. A regular monitoring system of court activities is in place concerning: - number of incoming cases; - number of decisions delivered; - number of postponed cases; - length of proceedings (timeframes); - age of cases; - other court activities. The category «other» includes: scheduling; delays of judges and sections. In Portugal, there is a system to evaluate regularly the activity of each court. Such evaluations are carried out every 6 months. Performance and quality indicators are defined at the court level. Every month a data collection of all courts is assembled. In addition, in first instance courts the electronic procedures allow a daily basis analysis. [...]. Every 4 years, a complete analysis of the work of all courts is carried out, with the local inspectors who are judges appointed by the Judicial Council. The evaluation of the court activity is used for the later allocation of means in this court. Quality standards are determined for the judicial system.”*

Com efeito, à luz da referida Lei n.º 62/2013, de 26/8, o eixo principal adoptado para medição da qualidade da gestão

²⁴ “*Em Portugal, a Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto [LOFTJ], foi o primeiro diploma que introduziu um modelo de gestão judicial e processual (Lopes et al., 2015)”: VALENTE, Cátia – Ob. cit., 2017, p. 54.*

²⁵ CEPEJ (*Commission Européenne Pour l’Efficacité de la Justice*) – *Ob. cit.*, 2018, p. 575.

processual é, basicamente, o número de processos entrados e findos e a duração dos mesmos – o que se confirma pela referida utilização de um sistema de monitorização da actividade judicial que (ao que parece) subalterniza a qualidade média das decisões à quantidade das mesmas e desconsidera outros aspectos da organização interna do tribunal que podem ter grande impacto sobre os indicadores quantitativos coligidos; por outro lado, nota-se uma desvalorização da ponderação, para fins de avaliação da referida qualidade, da importância do estreitamento da relação dos tribunais com os seus *utilizadores* e com a comunidade em geral. Alguns artigos desta Lei que, neste contexto específico, merecem realce são: o art. 90.º (no qual se refere que o Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça, estabelecem, no âmbito das respectivas competências, objectivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para o triénio subsequente); o art. 91.º (que, para fins de definição anual de objectivos processuais da comarca, consagra uma estrutura de gestão tripartida composta pelo juiz presidente do tribunal, magistrado do Ministério Público coordenador e administrador judiciário – este último actua, nos termos do art. 104.º, n.º 2, sob a orientação genérica do juiz); e o art. 94.º, n.º 1, e n.º 2, al. g) (que prevê que, sem prejuízo da autonomia do Ministério Público e do poder de delegação, o presidente do tribunal possui competências de gestão processual, como, e.g., [al. g)] a elaboração de relatório semestral sobre o estado dos serviços judiciais e a qualidade da resposta).

Deve, por fim, assinalar-se o n.º 4 do artigo 94.º, que detalha as competências de gestão processual do presidente do tribunal e que acentua, mais uma vez, aquele eixo de medição e avaliação “interna” da qualidade – e a uma “micro-escala”, dado que cabe tão só àquele, à sua escala, aferir da “qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando designadamente por referência as reclamações ou as respostas a questionários de

satisfação” (nem sempre realizados com a devida regularidade) [al. b)], “acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem” [al. c)] ou “promover, com a colaboração dos demais juizes, a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais” [al. d)].²⁶

II. O IMPACTO DA QUALIDADE DO SISTEMA JUDICIAL NO CRESCIMENTO ECONÓMICO

Independentemente das dificuldades na aferição e na medição da qualidade dos sistemas judiciais e, principalmente, na criação de um modelo que possa ser universal e apto a permitir comparações mais fidedignas quanto à qualidade dos sistemas judiciais em todo o mundo, parece ser indesmentível a existência de uma ligação forte entre essa qualidade e o crescimento (e o desenvolvimento) económico. Uma ligação que tem sido assinada tanto por académicos como por instituições europeias e internacionais.

Neste contexto, parece ser útil a distinção feita pelo “*EU Justice Scoreboard*”²⁷, quando assinala as 3 dimensões necessárias para a melhoria da “qualidade” (tanto mais que se entende

²⁶ Por outro lado, os artigos 74.º, n.º 1, e 78.º, n.º 3, da Lei n.º 2/2008, de 14/1 (a Lei que regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do CEJ) são também dignos de nota, dado que, nestes artigos, se refere que os magistrados em exercício de funções têm o direito e também o dever de participar em acções de formação contínua e que a participação do magistrado nas referidas acções, nos termos previstos no estatuto da magistratura respectiva, é tida em conta, em geral, na avaliação do desempenho profissional e, em especial, para efeitos de colocação nos tribunais de competência especializada ou específica e de progressão da carreira. Estas acções – cujo planeamento global e organização estão a cargo do CEJ – podem garantir um aumento progressivo da sensibilidade dos magistrados para matérias relativas à qualidade “interna”.

²⁷ Vd. EU (European Union/European Commission) – *Ob. cit.*, 2017, p. 1.

que o crescimento só seria fomentado pela convergência destas):

1) Eficiência (a dimensão que se prende com o desempenho dos indicadores que habitualmente encontramos em *Estatísticas da Justiça* e que continuam a servir como a referência para a medição da qualidade “interna” da justiça, como, por ex.: i) a duração média dos processos até uma decisão em 1.^a instância; ii) a *ratio* de processos findos face aos entrados num período de tempo definido (i.e., o indicador *clearance rate*); iii) a *ratio* de processos pendentes face aos resolvidos multiplicada por 365 (dias por ano) (i.e., o indicador *calculated disposition time*); ou, ainda, e aproveitando os dados que passaram a constar do mais recente “*EU Justice Scoreboard*” de 2017, iv) indicadores de eficiência em áreas específicas do Direito que se deduz que têm um especial impacto económico, como é o caso da duração média dos processos apresentados em tribunais de 1.^a instância contra “autoridades da concorrência” (ou entidades equiparadas), ou da duração média dos processos apresentados em tribunais de 1.^a instância que envolvam questões de direito de consumo, protecção da propriedade intelectual, comunicações electrónicas ou *lavagem de dinheiro*.

2) Qualidade (aqui entendida em sentido estrito, recorrendo-se, para o efeito, aos indicadores que estão agrupados nas 4 áreas de análise já acima referidas).

3) Independência (a dimensão que se prende com o desempenho dos tribunais aos olhos dos seus utilizadores, ou potenciais utilizadores, mais do que aos olhos dos Conselhos Superiores das Magistraturas ou outras entidades com poderes para fiscalizar essa independência). As fontes usadas costumam ser os resultados do *Eurobarómetro*, mas nada impede que as magistraturas de cada país invistam em inquéritos, abrangentes e exaustivos, sobre matérias relacionadas com a independência (e não só).

Nesta última dimensão, podemos encontrar indicadores como: i) independência dos tribunais e dos juízes tal como ela é

depreendida pelo público em geral (e principais razões para a falta de independência detectada); ii) independência dos tribunais e juízes, tal como ela é observada pelas empresas (e principais razões para a eventual falta de independência detectada); iii) indicadores de “*independência estrutural*”, que visam apurar que entidades estão envolvidas (e o processo que adoptaram) no recrutamento, formação e designação ou nomeação dos juízes, saber se os juízes são avaliados, se são avaliados qualitativa ou quantitativamente, e por quem é que são avaliados e, ainda, se é possível a transferência forçada de juízes, e por que razões e que entidade é que decide tais transferências; iv) por fim, indicadores que visam traduzir a percepção dos próprios juízes sobre a independência judicial ou, ainda, na perspectiva destes, sobre a justiça dos critérios adoptados para a avaliação e promoção de magistrados.

Descrita a complexidade destas três dimensões, e considerando que os dados são por vezes escassos, muitas vezes obtidos de fontes difusas, ou então muito recentemente apurados (alguns dos indicadores descritos têm sido coligidos, à escala europeia, apenas nos últimos 5 anos e outros apenas passaram a constar das edições de 2017 ou de 2018 do “*EU Justice Scoreboard*”), torna-se difícil assentar a base estatística sobre a qual se poderia determinar, com a maior exactidão possível, se existe ou não uma ligação entre o desempenho destes indicadores (ou de alguns deles) e o desempenho das respectivas economias (normalmente medido em crescimento do PIB).

Por ex., num estudo recente, de 2017, da autoria de Vincenzo Bove e Leandro Elia²⁸, faz-se uso de uma selecção de indicadores das três dimensões acima referidas (e constantes do “*EU Justice Scoreboard*” de 2016), escolhidas em função da existência de dados para a formação de *séries longas* (que neste

²⁸ BOVE, Vincenzo; ELIA, Leandro – *The judicial system and economic development across EU Member States*. Luxembourg, JRC Technical report, Publications Office of the European Union, 2017.

caso não vão além do intervalo 2010 a 2014...) e, quanto à parte económica, faz-se uso do *Structural Business Statistics* (uma base de dados disponibilizada pelo *Eurostat*) – em particular, da média formada a partir da utilização de quatro indicadores de desempenho empresarial: “*value added, turnover, labour productivity measured as value added per worker, and number of enterprises*”.

Aplicando um modelo de regressão linear, os resultados alcançados não deixam de ser, no geral e para lá da questão da pequena dimensão da amostra, decepcionantes²⁹: “*By using data from the «2016 EU Justice Scoreboard» and Structural Business Statistics, the study finds strong statistically significant correlation between the length of proceedings - a proxy for efficiency of the judiciary - and MS firm performance. On the other hand, results for quality and independence of the judiciary are mixed. In particular, the study cannot reject the hypothesis of no correlation between total spending on law courts, the number of judges, the number of quality standard and firm performance indicators. In addition, a weak correlation (at conventional levels of statistical significance) is found between companies’ perceived independence of the justice system and economic development.*”

Os próprios autores citados admitem que estas conclusões, como estão assentes numa amostra de pequena dimensão, podem, indesejavelmente, induzir à formulação de correlações espúrias e reconhecem, ainda, que existem aspectos, tanto do desempenho económico como da qualidade do sistema judicial que são de difícil observação ou de difícil quantificação. Por último, assinalam que o impacto do desempenho judicial na economia à escala regional ou local é, neste contexto, desconsiderado, mas admitem que o mesmo pode existir e ser saliente (mesmo que não tenha reflexo nos valores agregados do país). E a estes problemas poderia, desde logo, acrescentar-se um outro: as notórias

²⁹ BOVE, Vincenzo; ELIA, Leandro – *Ob. cit.*, 2017, p. 6.

diferenças de *clima* económico entre os vários países da UE no referido intervalo 2010-2014. Parece evidente que as eventuais correlações a estabelecer poderiam perder força se se tivesse em consideração a diferença (agravada por esse específico contexto) entre Estados *intervencionados* (como Portugal) e outros Estados sem tais constrangimentos...

Por outras palavras: mesmo os Estados com sistemas judiciais fortes e eficientes podem registar (até por *razões importadas*) fracos desempenhos ao nível do crescimento económico; de igual modo, Estados com sistemas judiciais frágeis e ineficientes podem também, pelas mesmas razões, ter desempenhos económicos invejáveis.

Passado este ponto, as questões a colocar devem ser as seguintes: 1) os sistemas judiciais fortes e eficientes (i.e. de qualidade) estimulam, *cæteris paribus*, o crescimento económico? (Parece inquestionável que sim, mesmo que falte a comprovação estatística definitiva.) 2) os sistemas judiciais frágeis e ineficientes podem, por si próprios, refrear o investimento e o crescimento económico? (Parece evidente que sim, ainda que seja difícil a medição do impacto dessa ineficiência no PIB potencial de um país.)

As respostas a estas duas questões têm sido dadas por múltiplos investigadores³⁰ – mas, como se referiu, a comprovação quantitativa das ligações apontadas falta, até por questões relacionadas com a falta de dados, selecção/exclusão de

³⁰ Veja-se, a título de exemplo, o seguinte excerto, relativo à realidade italiana: “*When this uncertainty produced by the inefficiency of justice is combined with a growing distrust in justice itself, it turns into a consistent friction factor in the functioning of the economy. [...] In this respect, the Bank of Italy shows that the annual loss in gross national product attributable to the defects of our civil justice may come to a percentage point. [...] In addition, the slow pace of justice accentuates regional disparities. In fact, in regions where there is a higher number of pending cases, the bank interest rates are higher, because of the connected uncertainty, thus determining difficulties in accessing credit. The credit crunch in turn leads to a contraction of private investments, a reduced economic growth and an increase in unemployment and crime.*” [LORIZIO, Marilene; GURRIERI, Antonia Rosa – “Efficiency of justice and economic systems”, in: *Procedia Economics and Finance*, 17, 2014, pp. 106-107.]

indicadores para fins de estabelecimento de relações de causalidade³¹, ou a evidente dificuldade em comparar dados que são provenientes de realidades judiciais ou jurídicas distintas.

Autores como, e.g., Armando Castelar (1996), defendem que um sistema judicial de qualidade, para ter um impacto positivo no crescimento económico, deve possuir as seguintes características: “*low cost access, fairness, predictable and timely outcomes*”³². Outros autores assinalam a importância dos sistemas legais e judiciais para as decisões financeiras das empresas, com impacto provável no seu número e ritmo de crescimento, na sua estrutura de capital e até na política de dividendos.³³

Subjacentes a estas depreendidas influências da qualidade dos sistemas judiciais sobre a actividade empresarial e sobre o desempenho das economias estão, por sua vez, considerações de autores que, como Mancur Olson (1993)³⁴, Ibrahim Shihata (1995)³⁵ ou Robert Barro (1999)³⁶, destacam o papel que as

³¹ Vide MESSICK, Richard E. – “Judicial reform and economic development: a survey of the issues”, in: *The World Bank Research Observer*, 14 (1), 1999, p. 122.

³² PINHEIRO, Armando Castelar – *Judicial System Performance and Economic Development*. Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1996, p. 8.

³³ Vd. BECK, Thorsten; DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; MAKSIMOVIC, Vojislav – *Financial and Legal Institutions and Firm Size*. Washington DC, World Bank Policy Research WP 2997, 2003, p. 3 [≈ “The influence of financial and legal institutions on firm size”, in: *Journal of Banking & Finance*, 30 (11), 2006, pp. 2995-3015].

³⁴ “[...] *the conditions that are needed to have the individual rights needed for maximum economic development are exactly the same conditions that are needed to have a lasting democracy. [...] Thus the same court system, independent judiciary, and respect for law and individual rights that are needed for a lasting democracy are also required for security of property and contract rights.*” [OLSON, Mancur – “Dictatorship, democracy, and development”, in: *The American Political Science Review*, 87 (3), 1993, p. 572.]

³⁵ “*In all countries, law, which is often used to maintain the status quo, has had a quintessential role in guiding and legitimizing the development process.*” [SHIHATA, Ibrahim – “Legal framework for development: role of the World Bank in legal technical assistance”, in: *International Business Lawyer*, 23, 1995, p. 360.]

³⁶ “*Recent empirical research supports the idea that property rights and the rule of law are key determinants of economic growth and investment [...]. The economic effects of secure property rights and a well-functioning legal system are reasonably straightforward. [...] Vigorous business activity also depends to a considerable extent*

instituições³⁷ e os tribunais exercem na protecção dos *direitos de apropriação* e no cumprimento dos contratos, ou de autores que, como Lars Feld e Stefan Voigt (2003)³⁸ ou Andrew Hanssen (2004)³⁹, destacam a importância da independência judicial (real e percebida) para o investimento privado.

Por outro lado, não se poderá ignorar o risco das comparações internacionais das taxas de crescimento económico para fins de eventual identificação de correlações entre essas taxas e outras variáveis, dado o chamado “efeito de Gerschenkron” (1954) – que, aplicado neste contexto, nos diz que percentagens elevadas de crescimento do produto podem ser, em grande medida, o resultado do diminuto *ponto de partida* (valor absoluto do produto). Robert Barro depara-se com este efeito (embora não o apelide como tal) na relação que procura estabelecer entre o crescimento económico e a dimensão do produto para um conjunto de países desenvolvidos e em desenvolvimento (na perspectiva deste autor, tal ligação pode ser explicada pela tendência para, *cæteris paribus*, se produzirem retornos decrescentes do

on a legal system that allows contracts to be clearly specified and enforced. [...] For example, if the legal system does not enforce the repayment of loans, then loans will be scarce and many productive investments therefore will not occur.” [BARRO, Robert – “Rule of law, democracy, and economic performance”, in: O’DRISCOLL JR., Gerald P. et al. – 2000 Index of Economic Freedom. Washington DC, Heritage Foundation/Wall Street Journal, 1999, pp. 31-32.]

³⁷ Um resumo dos resultados obtidos nos mais importantes estudos empíricos feitos sobre a relação entre as estruturas institucionais e o crescimento económico pode ver-se, por ex., em: OZPOLAT, Asli et al. – “Does rule of law affect economic growth positively?”, in: *Research in World Economy*, 7 (1), 2016, pp. 112-113.

³⁸ FELD, Lars; VOIGT, Stefan – “Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators”, in: *European Journal of Political Economy*, 19 (3), 2003, pp. 497-527. Vejam-se, na mesma linha, e.g.: KLERMAN, Daniel M. – “Legal infrastructure, judicial independence, and economic development”, in: *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal*, 19, 2007, pp. 427-434; VOIGT, Stefan; GUTMANN, Jerg; FELD, Lars P. – “Economic growth and judicial independence, a dozen years on: cross-country evidence using an updated set of indicators”, in: *European Journal of Political Economy*, 38, 2015, pp. 197-211.

³⁹ HANSSSEN, F. Andrew – “Is there a politically optimal level of judicial independence?”, in: *The American Economic Review*, 94 (3), 2004, pp. 712-729.

produto com a acumulação de capital físico e humano⁴⁰).

Apesar destas dificuldades, e fazendo fé no que refere Ben van Velthoven⁴¹, os primeiros autores a tentarem (e a conseguirem) determinar a influência das instituições no crescimento económico foram Roger Kormendi e Philip Meguire (1985). O efeito da qualidade das instituições no aumento do investimento e, por essa via, no crescimento, foi então considerado substancial – o que viria a ser confirmado por estudos realizados por Kevin Grier e Gordon Tullock (1989), ou por Gerald Scully (1998). No entanto, mais do que a inicialmente apontada influência das instituições no plano das liberdades civis, tem sido cada vez mais notada, em estudos posteriores, a relevância da qualidade das infraestruturas político-administrativa e judicial para aquele crescimento.⁴²

Como refere Ben van Velthoven⁴³, uma vez reconhecida a ligação entre aquelas duas variáveis, duas linhas de investigação progrediriam a partir do estudo pioneiro de 1985: 1) “*One line of research tried to refine the subjective evaluation of the political-administrative and judicial infrastructure*” (“*attempts have been made to limit the evaluation to those elements which can really be seen as determining the climate for investment and setting up Business [...].*”); 2) “*Another line of research focused on elements that can be measured objectively*” (“*in this line of research, for example, political instability is measured on the basis of the number of coups and political assassinations. Trust in the fulfillment of contractual obligations is approximated by the circulation of deposit money in the economy. And the protection of property rights and the independence of the judiciary are assessed in relation to specific articles of law.*”).

E as conclusões que o citado autor retira da avaliação dos

⁴⁰ Vd. BARRO, Robert – *Ob. cit.*, 1999, pp. 39-40.

⁴¹ VELTHOVEN, B.C.J. van – *The Value of the Judicial Infrastructure for the Dutch Economy*. Den Haag, Raad voor de rechtspraak, 2005, p. 14.

⁴² VELTHOVEN, B.C.J. van – *Ob. cit.*, 2005, p. 30.

⁴³ VELTHOVEN, B.C.J. van – *Ob. cit.*, 2005, p. 15.

indicadores *objectivos* e *subjectivos* não deixam de ser reveladoras do impacto (que parece poder depreender-se) da qualidade da infraestrutura judicial na economia⁴⁴: “*Almost all the studies point to the importance of a good judicial infrastructure. This sometimes occurs through general or indirect indicators such as the ICRG [International Country Risk Guide] or CIM [Contract-Intensive Money] indices (Knack and Keefer, 1995; Sachs and Warner, 1997; Clague et al., 1999, Bleaney and Nishiyama, 2002). But when more specific and direct indicators are included for the protection of private property rights and the functioning of the judiciary, these serve just as well, if not better. In that context, I can refer to the significant influence of such indicators as: the ‘rule of law’ (Barro, 1999; Barro and Sala-i-Martin, 2004); ‘protection of property’ and ‘property rights’ (Brunetti et al., 1997b; Mahoney, 2001); ‘arbitrary seizure of property’ and ‘expropriation risk’ (Torstensson, 1994; Acemoglu et al., 2001); ‘creditor rights’ and ‘enforce’ (Levine, 1998); and ‘de facto judicial independence’ (Feld and Voigt, 2003).*”

Não se chegará ao ponto, como o fez o mencionado autor, de apontar um valor de crescimento económico resultante do desempenho acima da média dos Países Baixos face à média internacional no critério “*rule of law*” do indicador *ICRG* (o autor estimou que o melhor desempenho da infraestrutura judicial neerlandesa, visível pelos 3 “*index points*” acima da média internacional, teria gerado um crescimento adicional de 0,8%).⁴⁵ Aquele indicador não será a medida “derradeira” da qualidade dos sistemas judiciais e, também por essa razão, talvez seja antes preferível harmonizar os critérios de avaliação dessa qualidade entre Estados Membros da UE, para, desse modo, não

⁴⁴ VELTHOVEN, B.C.J. van – *Ob. cit.*, 2005, pp. 30-31.

⁴⁵ Manifestando, também, reservas quanto à quantificação de ganhos macroeconómicos em resultado de um desempenho superior do sistema judicial (em especial se este já está acima da média internacional), ver DIJK, Frans van – “Improved performance of the Netherlands judiciary: assessment of the gains for society”, in: *International Journal of Court Administration*, 6 (1), 2014, pp. 2-3.

necessariamente saber qual o impacto deste ou daquele indicador no crescimento (dado que as variáveis que sobre este têm impacto são múltiplas e algumas serão, até, inextricáveis), mas saber qual o impacto que as melhorias registadas em determinados indicadores (e.g., nos que estão incluídos na avaliação do “*EU Justice Scoreboard*”) têm no investimento nacional e internacional.

Tal esforço de harmonização (pelo menos à escala europeia) pode passar, p. ex., pela obrigatoriedade de as instituições de cada Estado Membro remeterem informação oficial e fidedigna para a elaboração daquele “*Scoreboard*”, nos termos e nas áreas aí definidos, e fazer com que os resultados do “*Scoreboard*” passem a ter, sempre que tal seja possível e desejável, impacto real na avaliação internacional das instituições⁴⁶ (e até, eventualmente, no financiamento nacional das mesmas⁴⁷).

Acrescentar-se-ia, assim, um novo patamar de avaliação da qualidade do sistema judicial, um patamar que, mais do que utilizar, por exemplo, a habitual *rácio processos findos/entrados* (ou um outro indicador de “pura” eficiência processual), presta igual ou superior atenção à dimensão “externa” do trabalho realizado nos tribunais e ao impacto económico internacional dessa actividade, abarcando metas de qualidade que superam as que hoje já são definidas por muitas entidades legislativas, executivas ou judiciais dos Estados membros. Por outro lado, o referido “*Scoreboard*” passaria, provavelmente, a ser um indicador mais

⁴⁶ Actualmente, o impacto do “*EU Justice Scoreboard*” não vai (nem pode ir) além das recomendações: “*In the context of the European semester, country-specific assessments are carried out through bilateral dialogue with the national authorities and stakeholders concerned. This assessment takes into account the particularities of the legal system and the context of the Member States concerned. It may lead to the Commission proposing to the Council to adopt country-specific recommendations on the improvement of national justice systems.*” [Vd. EU (European Union/European Commission) – *Ob. cit.*, 2017, p. 3.]

⁴⁷ Veja-se, por ex., o modelo *Lamicie* (*LAst Minute CommissIE*) neerlandês. Para mais detalhes sobre este modelo, vd., p. ex.: CONTINI, Francesco *et al.* – “Formula over function? From algorithms to values in judicial evaluation”, in: *Oñati Socio-legal Series*, 4 (5), 2014, pp. 1106 e ss..

relevante aos olhos dos investidores internacionais que, assim, poderiam mais facilmente (e de forma mais fiável) saber quais os potenciais custos de *risco judicial* se decidirem investir em determinado país.

Alguns dirão que os sistemas judiciais não devem subordinar os seus objectivos nacionais de gestão processual, ou de investimento na estrutura judicial, a considerações económicas, ou tendo em vista “brilhar” num qualquer *ranking* (eventualmente) dirigido a investidores internacionais; ou que a sujeição a tais medições e avaliações “externas” coloca em causa a necessária independência dos juízes⁴⁸. E outros dirão, ainda, que não é possível (nem adequado) comparar Estados do “*common law*” com Estados da “*civil law*”, porque as diferenças daí decorrentes não podem ser (ou não se admite que possam vir a ser) esbatidas e, conseqüentemente, poderiam constituir uma barreira à progressão nesse *ranking* de uns relativamente aos outros.

Como qualquer destas críticas pode ser rebatida⁴⁹,

⁴⁸ Sobre a tensão latente entre a (necessária) independência judicial e a (desejável) sujeição a estímulos “externos”, vd., p. ex.: BARENDRECHT, Maurits – “Verantwoording van rechtspraak richting burger”, in: *Justitiële verkenningen*, 35 (4), 2009, p. 18: “*De wetenschappelijke literatuur over het functioneren van gerechten is het er breed over eens dat rechtspraak relatief weinig prikkels van de omgeving krijgt (Buscaglia en Dakolias, 1999; Cabrillo en Fitzpatrick, 2008; López de Silanes, 2002; Messick, 1999; Trinder en Kellett, 2007). Wordt rechtspraak als een overheidsdienst beschouwd, dan valt de onafhankelijkheid op. Die is hoog nodig, en tot in grote mate gewaarborgd. Maar als we rechters onafhankelijk maken, zeggen we in wezen dat ze immuun moeten zijn voor prikkels van buiten, en zich alleen moeten laten leiden door het recht en hun eigen geweten (Cabrillo en Fitzpatrick, 2008; Choi, Gulati e.a., 2009; Posner, 1993).*”

⁴⁹ Com efeito: 1) sobre a primeira crítica, bastará constatar a quantidade significativa de índices que hoje existem e que já fazem (com recurso a dados ou sondagens por vezes menos fidedignos) uma avaliação externa, directa ou indirecta, da qualidade dos sistemas judiciais (descontando índices já mencionados, vejamos, por exemplo, os relatórios anuais “*Doing Business*” do Banco Mundial, nos quais se utiliza uma medida de qualidade assente no desempenho registado nas seguintes 4 variáveis: “*court structure and proceedings, case management, court automation and alternative dispute resolution*”); 2) sobre a segunda crítica, observe-se o que diz, por ex., ALBERS, Pim – *Ob. cit.*, 2009, na p. 59: “*countries will continue to introduce new quality systems and enhance existing ones and [...] extra attention will be given to the needs and*

conclui-se que nenhuma delas constitui óbice ao reforço do controlo da qualidade judicial nos termos que foram aqui propostos.



BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ALBERS, Pim – “The assessment of court quality: hype or global trend?”, in: *Hague Journal on the Rule of Law*, 1 (1), 2009, pp. 53-60.
- BARENDRECHT, Maurits – “Verantwoording van rechtspraak richting burger”, in: *Justitiële verkenningen*, 35 (4), 2009, pp. 15-30.
- BARRO, Robert – “Rule of law, democracy, and economic performance”, in: O’DRISCOLL JR., Gerald P. *et al.* – *2000 Index of Economic Freedom*. Washington DC, Heritage Foundation/Wall Street Journal, 1999, pp. 31-49.
- BECK, Thorsten; DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; MAKSIMOVIC, Vojislav – *Financial and Legal Institutions and Firm*

wishes of the users of the courts. Supported by international organizations [...], more and more courts in various countries will introduce quality measures and quality systems. This will not always be an easy task, since there may be resistance on the part of the judiciary. Especially the group of «conservative» judges may not interpret a court quality system as an improvement, but rather as an attack on its judicial independence. To overcome this apprehensiveness it is essential that judges are actively involved in the creation and implementation phase of court quality systems.”; 3) sobre a terceira crítica, veja-se, e.g., LA PORTA, Rafael *et al.* – “The economic consequences of legal origins”, in: *Journal of Economic Literature*, 46 (2), 2008, a pp. 301 e 326-327: “All this evidence suggests that, through their effect on finance, labor markets, and competition, legal origins indeed influence resource allocation. This raises the question of whether one can take the next step and connect legal origins to aggregate economic growth. [...]. A deeper understanding of the dynamics of legal traditions may also inform the crucial question of whether the differences between common and civil law will persist into the future. Since we have shown legal origins to be closely related to the types of capitalism, this question can be rephrased as follows: what kind of capitalism is likely to prevail in the long run? Will it be the more market-focused Anglo-Saxon capitalism, or the more state-centered capitalism of Continental Europe and perhaps Asia? There are many arguments for convergence.”

- Size*. Washington DC, World Bank Policy Research WP 2997, 2003 [≈ “The influence of financial and legal institutions on firm size”, in: *Journal of Banking & Finance*, 30 (11), 2006, pp. 2995-3015].
- BOVE, Vincenzo; ELIA, Leandro – *The judicial system and economic development across EU Member States*. Luxembourg, JRC Technical report, Publications Office of the European Union, 2017.
- CEPEJ (*Commission Européenne Pour l’Efficacité de la Justice*) – *European Judicial Systems. Efficiency and Quality of Justice*. Strasbourg, CEPEJ Studies No. 26, 2018.
- CEPEJ (*Commission Européenne Pour l’Efficacité de la Justice*) – *Study on the Functioning of Judicial Systems in the EU Member States*. Strasbourg, CEPEJ(2017)12 rev Part 2, 2018.
- CONTINI, Francesco *et al.* – “Formula over function? From algorithms to values in judicial evaluation”, in: *Oñati Socio-legal Series*, 4 (5), 2014, pp. 1099-1116.
- DIJK, Frans van – “Improved performance of the Netherlands judiciary: assessment of the gains for society”, in: *International Journal of Court Administration*, 6 (1), 2014, pp. 1-17.
- EU (European Union/European Commission) – *Quality of Public Administration*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015.
- EU (European Union/European Commission) – *The 2017 UE Justice Scoreboard*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017.
- FELD, Lars; VOIGT, Stefan – “Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators”, in: *European Journal of Political Economy*, 19 (3), 2003, pp. 497-527.
- HANSEN, F. Andrew – “Is there a politically optimal level of judicial independence?”, in: *The American Economic*

- Review*, 94 (3), 2004, pp. 712-729.
- ICCE (*International Consortium for Court Excellence*) – *The International Framework for Court Excellence*. Williamsburg, National Center for State Courts, 2nd Edition, 2013.
- KLERMAN, Daniel M. – “Legal infrastructure, judicial independence, and economic development”, in: *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal*, 19, 2007, pp. 427-434.
- LA PORTA, Rafael *et al.* – “The economic consequences of legal origins”, in: *Journal of Economic Literature*, 46 (2), 2008, pp. 285-332.
- LORIZIO, Marilene; GURRIERI, Antonia Rosa – “Efficiency of justice and economic systems”, in: *Procedia Economics and Finance*, 17, 2014, pp. 104-112.
- MAK, Elaine; TAEKEMA, Sanne – “The European Union’s Rule of Law Agenda: identifying its core and contextualizing its application”, in: *Hague Journal on the Rule of Law*, 8 (1), pp. 25-50.
- MALIK, Waleed Haider – *Judiciary-Led Reforms in Singapore*. Washington DC, The World Bank, 2007.
- MESSICK, Richard E. – “Judicial reform and economic development: a survey of the issues”, in: *The World Bank Research Observer*, 14 (1), 1999, pp. 117-136.
- NORTON, David; KAPLAN, Robert – “The balanced scorecard: measures that drive performance”, in: *Harvard Business Review*, 70 (1), 1992, pp. 71-79.
- OIKARINEN, Esko *et alii* – *Rovaniemi Court of Appeal – Model for the Quality Assessment System*. Rovaniemi, Kaisa Teivaanmäki, 2014.
- OLSON, Mancur – “Dictatorship, democracy, and development”, in: *The American Political Science Review*, 87 (3), 1993, pp. 567-576.
- OZPOLAT, Asli *et al.* – “Does rule of law affect economic

- growth positively?”, in: *Research in World Economy*, 7 (1), 2016, pp. 107-117.
- PINHEIRO, Armando Castelar – *Judicial System Performance and Economic Development*. Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1996.
- SHIHATA, Ibrahim – “Legal framework for development: role of the World Bank in legal technical assistance”, in: *International Business Lawyer*, 23, 1995, pp. 360-368.
- THE NETHERLANDS (Netherlands Council for the Judiciary) – *Quality of the Judicial System in the Netherlands*. The Hague, Rechtspraak, 2008.
- VALENTE, Cátia – *Reorganização Judiciária, Nova Gestão Judicial e a Importância da Qualidade*. Aveiro, Universidade de Aveiro (Tese de Mestrado), 2017.
- VELTHOVEN, B.C.J. van – *The Value of the Judicial Infrastructure for the Dutch Economy*. Den Haag, Raad voor de rechtspraak, 2005.
- VOIGT, Stefan; GUTMANN, Jerg; FELD, Lars P. – “Economic growth and judicial independence, a dozen years on: cross-country evidence using an updated set of indicators”, in: *European Journal of Political Economy*, 38, 2015, pp. 197-211.