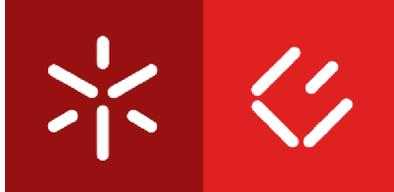


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Carlos José Leonço Farinha

**A mobilidade dos oficiais de justiça e o
desempenho do sistema judicial**



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Carlos José Leonço Farinha

**A mobilidade dos oficiais de justiça e o
desempenho do sistema judicial**

Dissertação de Mestrado
em Administração Pública

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor Miguel Rodrigues

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



**Atribuição
CC BY**

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Agradecimentos

Em 2014 iniciei um percurso visando a concretização de um objectivo profissional em 2020. Pelo planeamento académico e profissional efectuado, sempre soube que não seriam anos fáceis e que vários obstáculos tinham de ser ultrapassados ao longo deste duro e difícil caminho.

A presente dissertação finaliza o capítulo académico daquele planeamento. A colaboração e a ajuda foram importantes para atingir as metas propostas, nos tempos e momentos definidos.

Queria, pois, deixar aqui expresso o meu sentido agradecimento, profundo reconhecimento e imensa gratidão a todos os que, directa ou indirectamente, me acompanharam e apoiaram ao longo deste percurso, destacando:

- Professor Doutor Miguel Rodrigues, meu orientador, pelo saber, competência e autoridade docente patenteada; os seus conselhos bem como a sua disponibilidade, paciência, obstinação e perspicácia foram essenciais para o êxito deste trabalho;

- Todos os meus professores do IPCA e da UM, pela generosidade, empenhamento e competência demonstradas;

- Todos os colegas do IPCA e da UM, pelo companheirismo e camaradagem de que fui recebedor;

- Doutor Hélder Correia, amigo improvável, parceiro de desabafos, dúvidas, de ideias e pareceres, pela lealdade, honestidade e frontalidade das suas opiniões e pelo respeito e inteligência que sempre manifestou na audição interessada das minhas;

- Doutor Nuno Garcia, apoiante incondicional desde o primeiro minuto e sempre presente quando necessitava, por ser meu AMIGO e ter mostrado disponibilidade permanente na articulação e coordenação entre o profissional e o académico;

- A minha família, aos presentes e aos que partiram, pela cumplicidade, carinho, ternura e amor que sempre senti de vós e, em especial, à minha Mãe, meu grande orgulho, por me ter ensinado e transmitido o significado de coragem, determinação e resiliência;

- Teresa e Inês, que me abriram a porta das vossas vidas deixando-me acompanhá-las nesta extraordinária viagem, pela confiança ilimitada, solidariedade, amizade, paciência, pelo vosso amor e por fazerem parte da minha vida: AMO-VOS!

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

A mobilidade dos oficiais de justiça e o desempenho do sistema judicial

Resumo

A tão mediatizada reorganização judiciária de Setembro de 2014 pretendia ser, de entre as várias iniciativas governamentais de índole legislativa, uma bandeira de uma política pública reformadora e estruturante para o sistema de justiça português e impor uma nova realidade e um novo paradigma de funcionamento à máquina judicial e aos seus operadores.

A quintessência daquela reorganização era o modelo de gestão que lhe estava acoplado. Com a Nova Gestão Pública (NGP) pretende-se introduzir na prática judicial uma agilização na distribuição e tramitação processual e, sobretudo, uma autonomia da gestão de topo dos tribunais. Com um mapa de pessoal de oficiais de justiça (OJ) integrado numa única secretaria, organiza-se a comarca num único tribunal, permitindo, desta forma, a adopção de práticas gestionárias por objectivos, através de uma flexibilidade e simplificação na afectação e mobilidade dos recursos humanos (RH).

Os relatórios elaborados pelos juizes presidentes (JP) das comarcas referem, todos eles, com grau de dimensão diferenciado, um mesmo denominador comum: as fragilidades que põem em risco a reforma judiciária, sobressaindo neste alerta a falta de meios, equipamentos e, principalmente, de RH, ao nível dos OJ, para suportarem a execução da reforma.

É enquadrado nesta realidade, de insistente necessidade de mais RH, que se pretende desenvolver o presente trabalho, percebendo-se como estão a ser geridos esses recursos e de que forma a mobilidade está a ser utilizada como instrumento de melhoria do sistema judicial, ao nível da produtividade e da eficiência.

Saber, por um lado, se a adequabilidade gestionária da direcção-geral da administração da justiça (DGAJ) e do administrador judiciário (AJ) evidencia o mérito da flexibilidade/mobilidade dos OJ na adopção de práticas de gestão por objectivos - estratégicos e/ou processuais.

E realçar, por outro lado, se estas práticas têm levado à concretização dos propósitos daquela política pública: alcançar uma prestação de justiça de qualidade, proporcionando uma resposta judicial mais flexível, célere e próxima dos cidadãos.

Palavras-chave

Eficiência, Flexibilidade, Mobilidade, Produtividade, Oficiais Justiça

The mobility of bailiffs and the performance of the judicial system

Abstract

The so mediated judicial reorganization of September 2014 intended to be, among various governmental initiatives of legislative nature, a flag of reforming and structuring public policy to the Portuguese judiciary system imposing a (new) reality and a (new) paradigm of the judicial machine function and its operators.

It was immediately comprehended that the core of that reorganization was the (new) management system that was linked within. The ultimate goal of this New Public Management was to introduce in the judicial practice a delivery and procedural process more expeditious and, above all, autonomy of the courts management's structures. With bailiffs staff's map integrated into only one secretary, the district would be organized in a single court, allowing a management system by objectives, through the flexibility and simplification on human resources' allocation and mobility.

All the reports made by the districts' presidents pointed out the weaknesses that jeopardize the judicial reform, highlighting the lack of resources, equipment and, above all, the lack of human resources, as bailiffs are concerned, in order to support the reform's implementation.

The present work is conceived in this reality, of persistent need for more human resources, and perceive how these resources are being managed and in what way their mobility is being used as an instrument to improve the judicial system, mainly in what concerns to productivity and efficiency.

For one hand, knowing if the managerial adequacy of public policy shows the merit of the labor production factor (bailiffs) flexibility / mobility in the adoption of management practices by objectives, both strategic and procedural.

And, on the other hand, point out if these practices are aimed to reach out the purposes of that public policy: achieve a justice of quality, providing a judicial response more flexible, quicker and closer to the citizens.

Keywords

Adequacy, Performance, Flexibility, Mobility, Bailiffs

Índice Geral

Declaração de Direitos de Autor	ii
Agradecimentos	iii
Declaração de Integridade	iv
Resumo	v
Abstract	vi
Índice Geral	vii
Abreviaturas e Siglas	ix
Índice de Figuras	xi
Índice de Quadros	xii
Introdução	13
Capítulo Primeiro	
A Nova Gestão Pública no Sector Público	18
1. Estado, Administração e Gestão	19
2. Características e Potencialidades da Nova Gestão Pública	22
3. Dificuldades e Contradições da Nova Gestão Pública	25
4. Mobilidade e Flexibilidade	28
Capítulo Segundo	
A Gestão dos Oficiais de Justiça	35
1. A Necessidade de Oficiais de Justiça nas Comarcas	36
2. Direcção-Geral da Administração da Justiça: A Mobilidade dos Oficiais de Justiça	41
3. Administrador Judiciário: Os Seus Instrumentos de Mobilidade	45
Capítulo Terceiro	
A Metodologia	51
1. Estudo, Pergunta de Investigação e Hipóteses	52
2. Dados, Recolha e Análise	56
3. Tratamento Estatístico	58
3.1. Apuramento da eficiência: Núcleos Judiciais e Juízos Processuais	58
3.2. Determinantes da Eficiência: Núcleos Judiciais	62
3.3. Determinantes da Eficiência: Juízos Processuais	65

Capítulo Quarto

Os Resultados	69
1. Características do Sistema Judicial	70
2. Análise aos Núcleos Judiciais	76
2.1. Resultados dos <i>Rankings</i> da Eficiência aos Núcleos Judiciais	76
2.2. Exploração Estatística dos Resultados	77
3. Análise aos Juízos Processuais	82
3.1. Resultados dos <i>Rankings</i> da Eficiência aos Juízos Processuais	82
3.2. Exploração Estatística dos Resultados	83

Capítulo Quinto

As Conclusões	94
1. Conclusões	95
2. Limitações	98
3. Hipóteses Futuras	99
Bibliografia	101
Legislação	107
Endereços Electrónicos de Instituições Relacionadas com o Sector da Justiça	108

Abreviaturas e Siglas

AJ – Administrador Judiciário

AML – Área Metropolitana de Lisboa

AMP – Área Metropolitana do Porto

AP – Administração Pública

BCC – Banker, Charnes e Cooper

CCR – Charnes, Cooper e Rhodes

DEA – *Data Envelopment Analysis*

DGAJ – Direcção-Geral da Administração da Justiça

DMU – *Decision Making Units*

DR – Diário da República

EFJ – Estatuto dos Funcionários de Justiça

JP – Juiz Presidente

Jz - Juízo

LOSJ – Lei de Organização do Sistema Judiciário

MJ – Ministério da Justiça

MMQ – Método dos Mínimos Quadrados

Mob - Mobilidade

MP – Ministério Público

Ncl - Núcleo

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento do Estado

OJ – Oficiais de Justiça

OLS – *Ordinary Least Squares*

PC – Procurador Coordenador

PdF – Pendência Processual Final

PdI – Pendência processual Inicial

PE – Processos Entrados

PF – Processos Findos

Prt - Portaria

RH – Recursos Humanos

VRP – Valor de Referência Processual

Índice de Figuras

Figura 1. Relacionamento entre Modelos de Estado, Administração e Gestão	19
Figura 2. Orientações/Características da Nova Gestão Pública	24
Figura 3. Organização Judiciária dos Tribunais da Primeira Instância	39
Figura 4. Complementariedade Entre os Instrumentos de Mobilidade (Direcção-Geral da Administração da Justiça/Administrador Judiciário	49
Figura 5. Os Tribunais Judiciais das Comarcas de Primeira Instância	53
Figura 6. Modelo de Análise	54
Figura 7 – Composição da Comarca	63
Figura 8 – Estatísticas Oficial e de Secretaria e Taxas <i>Disposition Time</i> , Resolução e Recuperação	70
Figura 9 – Variação da Mobilidade dos OJ e da Pendência Processual	71
Figura 10 – Volume Processual por Comarcas	72
Figura 11 – Pendência Processual por Comarcas	72
Figura 12 – Comarcas: Comparação OJ/Pendência Processual	73
Figura 13 – AML, AMP e Núcleos de Lisboa e do Porto: Comparação OJ/Pendência Processual	73
Figura 14 – Volume Processual por Natureza do Juízo	74
Figura 15 – Pendência Processual por Natureza do Juízo	75
Figura 16 – Volume e Pendência Processual (Juízos Centrais e Locais)	75
Figura 17 – Núcleos (Dimensão): Evolução da Mediana	77
Figura 18 – Núcleos (Dimensão): Evolução da Eficiência	78

Índice de Quadros

Quadro 1. Tipos de Interpretações/Modelos da Nova Gestão Pública	24
Quadro 2. Componentes Doutriniais da Nova Gestão Pública	25
Quadro 3. Dúvidas e Dificuldades da Nova Gestão Pública	28
Quadro 4. Excertos dos Relatórios da Comarca (2014/2015)	38
Quadro 5. Exemplos de Competências Próprias da Gestão de Topo dos Tribunais	40
Quadro 6. Instrumentos de Mobilidade Específicos Para Oficiais de Justiça	41
Quadro 7. Requisitos de Admissão ao Movimento de Oficiais de Justiça	42
Quadro 8. Instrumentos de Mobilidade da Competência do Administrador Judiciário	46
Quadro 9. Critérios Objectivos - Distribuição e Recolocação Transitória de Oficiais de Justiça	47
Quadro 10. Critérios Quantitativos - Distribuição e Recolocação Transitória de Oficiais de Justiça	47
Quadro 11. Base de Dados para Tratamento Empírico	57
Quadro 12. Núcleos Judiciais: Mais e Menos Eficientes	76
Quadro 13. Núcleos (Dimensão): Eficiência Média	77
Quadro 14. Núcleos (Dimensão): Estimação dos Coeficientes de Regressão com OLS e Dados em Painel	80
Quadro 15. Juízos Processuais (Natureza): Mais Eficientes	82
Quadro 16. Juízos Processuais (Natureza): Menos Eficientes	82
Quadro 17. Modelos de Análise Multinível – 2015	84
Quadro 18. Modelos de Análise Multinível – 2016	86
Quadro 19. Modelos de Análise Multinível – 2017	88
Quadro 20. Modelo de Dados em Painel, Agregado, Multinível com os Três Anos Judiciais	90
Quadro 21. Modelos de Análise Multinível Adicionais – 2016	91
Quadro 22. Modelos de Análise Multinível Adicionais – 2017	92
Quadro 23. Modelo de Dados em Painel, Agregado, Multinível com os Anos de 2016 e 2017	93

Introdução

O sistema judicial não tem disponibilizado ao cidadão a extensão, a capacidade e a mensuração do seu desempenho. RH, resultados e gestão necessitam de uma análise e estudo holístico, de forma a se perceber se estas dimensões potenciam a máxima eficiência organizacional.

Torna-se premente relacionar os resultados alcançados com os OJ em exercício de funções no sector judicial, de modo a se entender a capacidade gestonária das entidades responsáveis. O fundamento para a utilização de instrumentos de gestão, como a flexibilidade e a mobilidade de RH, será a concretização e a apresentação de resultados que traduzirão uma melhor eficiência da organização.

Este trabalho, no qual se faz o estudo dos anos judiciais de 2015 a 2017, pretende: avaliar a eficiência do sector judicial durante aquele período; e saber se os instrumentos de mobilidade a que estão sujeitos os OJ e utilizados pela DGAJ e pelo AJ, promoveram uma melhoria, quer dos resultados, quer da eficiência da organização judicial.

Dentro deste enquadramento, deduziu-se a pergunta de investigação que irá balizar o presente estudo:

Em que medida as mobilidades dos recursos humanos, ao nível dos oficiais de justiça, promovem a melhoria do desempenho do sistema judicial?

Pese embora o contexto onde se inserem as organizações poder afectar a dicotomia gestão/desempenho, principalmente na administração pública (AP)¹, as próprias organizações podem incrementar no seu seio um processo natural de mudança e um novo padrão de gestão.

A reorganização judiciária de Setembro/2014 assume-se como a reforma de fundo na área da justiça, inserindo novas formas de controlo autonómico nas comarcas, para o que se torna necessário possuir recursos, principalmente humanos, e ter uma visão macro de toda a estrutura organizacional judiciária.

Aquela reorganização assenta em três pilares: na especialização processual, numa nova estrutura organizacional e, principalmente, num novo modelo de gestão (a NGP). Este relaciona-se com o paradigma da gestão empresarial, tendo sido, paulatinamente, introduzido e implementado no sector

¹ Nomeadamente através dos seguintes contextos: **i)** político - poder único ou partilhado/múltiplo, corporativista ou concorrencial/competidor, e com ou sem avaliação -, **ii)** ambiental - complexidade, extensão, dimensão, turbulência e a presença ou ausência de capital social - e **iii)** interno - clareza dos objectivos, exequibilidade, centralização ou descentralização e profissionalismo – (O'Toole e Meier 2014).

público, trazendo consigo métodos e instrumentos de gestão privada que, rapidamente, se foram impondo aos gestores públicos.

Medidas caracterizadoras da NGP² foram absorvidas e englobadas nas rotinas e práticas gestionárias utilizadas no seio da AP, incluindo na área da justiça, importando perceber o alcance e as consequências dessas medidas na gestão dos RH na administração da justiça.

A NGP, além de assentar em vectores tão importantes como a privatização, *outsourcing*, contratos, agências e programas de eficiência e qualidade, aposta, também, na descentralização, flexibilização, na autonomia e no achatamento das hierarquias (Wright 1997).

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 achatar a sua composição e se apresentar índices de maior flexibilidade dos seus recursos.

A autonomia gestionária concretiza-se, pois, na auditação de comportamentos, na validação de procedimentos e na definição de normas e/ou regras – critérios essenciais para uma gestão eficiente, uma maior produtividade e, conseqüentemente, uma redução de custos (Lindquist, Haire e Songer 2007).

Garoupa (2014) afirma que continuam a não existir estatísticas da justiça sobre, por exemplo: as complexidades dos processos e os recursos que estes absorvem; os conteúdos das decisões e as consequências sociais destas; os custos económicos da justiça; e o custo económico de cada processo. Refere também 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 (Pollit e Bouckaert 2000). Para enfrentar ambientes complexos e dinâmicos as organizações necessitam de agilidade e flexibilidade,

² Como, por exemplo, orçamentos mais transparentes; assunção da responsabilidade na prestação de contas - *accountability*; criação e utilização de indicadores de desempenho; avaliação de resultados; *benchmarking*; incentivos à *performance*; atribuição de custos aos resultados através da análise custo/benefício ou qualidade/preço - *value for money*; equilíbrio entre recursos e objectivos a atingir; eficiência, qualidade e o impacto na sociedade dos respectivos serviços públicos - *public value*; e a flexibilidade e mobilidade dos RH. – Allison (1997), Dunleavy e Hood (1994), Hood (1991) e Wilthagen e Tros (2004).

principalmente de RH e de coordenação desses recursos, para se adaptarem a mudanças constantes – Snell, Shadur e Wright (2000).

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 nº. 161/14, de 21/8³ realça as potencialidades de uma gestão flexível e integrada dos OJ na comarca para o cumprimento dos objectivos que se pretendem para o sistema de justiça.

Actualmente coexistem dois patamares decisórios, de entidades diferenciadas, relativamente aos instrumentos de mobilidade a que os OJ estão sujeitos: a DGAJ, a nível de todo o sector judicial; e o AJ, ao nível das comarcas.

Através do uso desses instrumentos de mobilidade e dos resultados processuais apurados em todas as comarcas do país irá ser analisado o seguinte: **i)** a eficiência do sistema judicial e **ii)** saber se a utilização das respectivas mobilidades, quer por parte da DGAJ, quer por parte do AJ, se traduz numa melhoria na produtividade, eficiência e desempenho da máquina judicial.

Desta forma, elaboraram-se as nossas hipóteses de trabalho que se formulam no seguinte formato:

H1 – As mobilidades requeridas ou consentidas pelos OJ e utilizadas pela DGAJ promovem a melhoria do desempenho do sistema judicial.

H2 – As mobilidades utilizadas pelo AJ promovem a melhoria do desempenho do sistema judicial.

A estrutura deste trabalho é composta por cinco capítulos, que representam as traves mestras da presente dissertação: a revisão da literatura sobre o tema deste estudo; o contexto actual e de análise existente nas organizações judiciárias; o método utilizado na investigação; os resultados apurados e as conclusões que se retiraram daqueles.

Sendo a NGP o elemento essencial da reorganização judiciária de Setembro/2014, no capítulo primeiro deste trabalho efectuou-se um levantamento sobre o estado da arte relativamente a este modelo de gestão. Inicialmente interrelaciona-se a NGP com o modelo de Estado e de Administração que a sociedade pretende implementar, passando-se, de seguida, a analisar aquele modelo de gestão,

³ Portaria que aprova o mapa de pessoal das secretarias dos tribunais judiciais de primeira instância.

confrontando-se as suas características e potencialidades com as suas dificuldades e contradições. Finalmente, explora-se a flexibilidade e mobilidade dos RH em ambiente organizacional, como um dos segmentos importantes na concretização e sedimentação da NGP no interior das organizações, desenvolvendo-se o método estatístico com o qual se pretende avaliar o desempenho judicial. Contextualiza-se e encerra-se a revisão da literatura com a apresentação dos argumentos que estiveram nos pressupostos da formulação das hipóteses de trabalho, as quais, depois de testadas e validadas, irão permitir-nos responder à pergunta de investigação, com a qual se iniciará a parte empírica deste estudo.

No segundo capítulo pretende-se justificar a pertinência da escolha do tema desta dissertação. Sustentando-se na legislação e nos relatórios elaborados pelos JP das comarcas, nos termos dos artº. 94 da lei de organização do sistema judiciário (LOSJ), fundamenta-se a necessidade, porque deficitária, de OJ no sistema judicial. Descrevendo-se, de seguida, a política actual e existente nos tribunais judiciais de primeira instância, pondo-se em evidência a adequabilidade da gestão dos instrumentos de mobilidade, a que estão sujeitos os OJ, por parte da DGAJ e do AJ.

O terceiro capítulo é dedicado à explicação detalhada da metodologia utilizada. Define-se o espaço temporal em que se trabalhou, os parâmetros e critérios a que o estudo obedece e os vectores em que assenta a operacionalização das hipóteses de trabalho, bem como os seus indicadores e a medição das respectivas variáveis. O tipo de dados, o procedimento que se cumpriu para a sua recolha e a análise que se elabora dos mesmos são devidamente escalpelizados. O tratamento estatístico dos dados foi efectuado pelo método analítico *Data Envelopment Analysis* (DEA)⁴, pretendendo-se avaliar a eficiência e a produtividade de todo o sistema judicial⁵. Socorreu-se, igualmente, do modelo de regressão linear de estimação dos coeficientes de regressão⁶, dos modelos econométricos de multinível e da análise de dados em painéis dinâmicos, para se analisar o comportamento dos juízos processuais e dos núcleos judiciais ao longo dos três anos judiciais estudados.

Finalmente, no quarto e quinto capítulo são examinados os resultados e apresentadas as conclusões que o estudo empírico nos ofereceu. Destacaremos, porque eventualmente significativo para a postura comportamental, presente e futura, da administração judicial, o seguinte:

⁴ Técnica analítica desenvolvida pelo trabalho de Charnes, Cooper e Rhodes (1978) e suportada na análise efectuada por Young-bae e Choongoo (2010).

⁵ Desde as unidades de decisão (juízos centrais e locais) até aos núcleos judiciais – análise que se efectua a todos os tribunais judiciais de primeira instância do país, à excepção dos Açores e da Madeira.

⁶ Utilizou-se o método dos mínimos quadrados (MMQ).

- O aumento de uma unidade no desvio existente entre o número de OJ definido pela portaria nº. 161/14, de 2/8 e o número de OJ em funções nos núcleos judiciais tem um impacto negativo de 0,8% na eficiência daqueles núcleos;

– A gestão do AJ tem impacto directo na eficiência do sistema judicial;

– As mobilidades utilizadas pela DGAJ têm mais influência na eficiência dos núcleos integrados nas comarcas de menor dimensão do que nas de maior dimensão;

– As mobilidades utilizadas pelo AJ têm influência na eficiência de todos os núcleos de todas as comarcas.

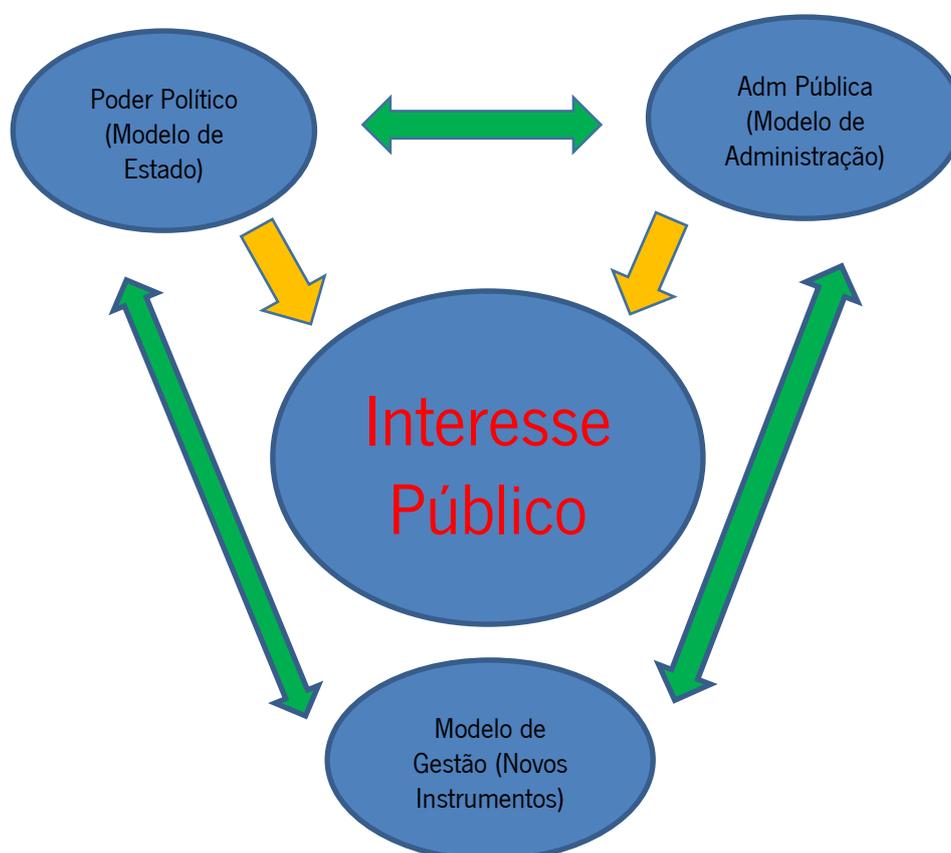
CAPÍTULO PRIMEIRO

A NOVA GESTÃO PÚBLICA NO SECTOR PÚBLICO

1. Estado, Administração e Gestão

O tipo de relacionamento entre o poder político e os funcionários depende do modelo de gestão pública que, por sua vez, está associado ao modelo de Estado (Rocha 2001). Ou seja, existe uma interligação e interdependência entre três pilares indissociáveis uns dos outros: o tipo de Estado que se pretende ter, a administração pública compatível com essa forma de Estado e a gestão do serviço público que se deseja implementar. O relacionamento entre Administração e Poder Político procurará a eficiência e a eficácia na prossecução daquele que deve ser o objectivo fundamental de ambos: o interesse público (figura 1).

Figura 1 - Relacionamento entre Modelos de Estado, Administração e Gestão



Fonte: Produção e construção própria

Carregadas de imensa ideologia, influenciadas pela Nova Direita que estava a adoptar políticas neoliberais, sobretudo no Reino Unido e nos E.U.A. (Mendes 2003), as críticas ouvidas, como aumento dos custos, estagnação do rendimento e desumanização da burocracia, criaram na sociedade um ambiente favorável ao desmantelamento do Estado Social e a cortes violentos da despesa pública com políticas sociais (Rocha 2001).

Essas críticas veiculavam-se, sobretudo, através de dois movimentos/correntes económicas: o managerialismo e a *public choice*. Por um lado, o managerialismo a sustentar que os problemas económicos e sociais são resolvidos por uma boa gestão que aliada a uma melhor eficiência dos serviços se traduzirá num aumento de produtividade; por outro lado, a *public choice* a argumentar que, se o mercado apresenta falhas, os Estados (os governos) também as têm. Exemplos dessas falhas são: **i)** as decisões políticas estão sujeitas a ciclos eleitorais, visando a reeleição dos governos, tendendo a aumentar a despesa pública, **ii)** os burocratas têm incentivo em gastar a totalidade do orçamento, pois isso dá-lhes reputação, rendimento e poder e **iii)** os cidadãos escolhem os governos propensos a gerar défices públicos, pois terão mais bens públicos disponíveis a um baixo esforço fiscal. Desta forma, qualquer destes exemplos origina um gasto excessivo em despesas sociais, devendo, assim, repensar-se o papel e o tamanho do Estado (Alves e Moreira 2004, Araújo 2007, Buchanan 1990, Pereira 1997, Reis 1995 e Tulloch 1967).

Congregando estas novas abordagens de gestão à AP, o surgimento da NGP questiona e pressiona fortemente todo o sector público, o funcionamento da administração e o papel do próprio Estado.

A NGP alicerça-se, por um lado, em temas como a dimensão e a despesa do Estado, os constrangimentos 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 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).

Bevir e O'Brien (2001) consideram que o *Welfare State* tem em si próprio três "pecados" que se revelaram problemáticos. Primeiro, o elevado nível de despesa pública prejudicou a economia, resultando em taxas de inflação elevadas. Segundo, este nível de gastos mostrou-se exagerado e insustentável o que acabou por esgotar e "prejudicar" o próprio modelo de Estado. Finalmente, este modelo revelou-se demasiado permissivo e não conseguiu produzir incentivos para uma utilização eficiente e racional dos recursos.

Rainey e Bozeman (2000), Mendes (2003) e Rocha (2011) alertam e acentuam diferenças significativas entre a gestão pública e empresarial. Realçam a contradição entre o interesse público e o lucro como objectivo; as restrições legais inerentes à gestão pública; os critérios de eficiência postos

em causa por razões de oportunidade política; os padrões organizacionais distintos; e a origem dos recursos financeiros.

Allison (1997) refere que gestão pública e privada, pese embora algumas semelhanças em características/detalhes de menor impacto, são, no essencial, diferentes, nomeadamente: ao nível da equidade e eficiência; na medição do desempenho; nos processos; no impacto legislativo e/ou judicial; e na transparência dos objectivos

Guzmán (2003) refere ser possível apreciar diferentes culturas organizacionais ou tipos organizacionais na gestão pública e na gestão privada. Acrescentando que a cultura organizacional das empresas está composta por um conjunto de valores, crenças e normas sociais, compartilhadas pelos membros da organização, que afectam a sua forma de ver e de estar inserido nesta. Sendo que a cultura organizativa da AP assenta na inércia, na comodidade e excessivo ênfase no cumprimento de muitas regras e normas rígidas.

Allison (1997) conclui o seu pensamento afirmando que a gestão pública não representa um elixir maravilhoso para a área da AP, trata-se, essencialmente, de um movimento eclético com ênfase na gestão das políticas públicas e que, em muitos casos, significou a adopção de técnicas de gestão privada.

A NGP surge como um modelo de gestão impulsionador da reforma da AP. Este modelo procura dinamizar a administração introduzindo no seu funcionamento uma lógica de concorrência, estando direccionado para as mudanças nos valores e práticas do serviço público.

A NGP assume-se, pois, como elemento essencial à reforma administrativa do Estado e do funcionamento de todo o sector público, assentando, segundo Hood (1995a) e Hughes (2003), 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.

A NGP baseia-se em planeamento estratégico assente: em manuais, programas e equipamentos; em gestão de processos; e numa nova abordagem dos processos de trabalho, socorrendo-se numa monitorização e controle de actividades permanentes. As tecnologias de informação⁷ e as técnicas de gestão de projectos⁸ são o suporte de todo o planeamento (Guimarães, Odelius, Medeiros e Santana 2011).

⁷ Bons exemplos de tecnologia de informação e conhecimento são a gestão do tribunal electrónico e a gestão da tramitação processual judicial.

⁸ Usadas como ferramentas de inovação complementar e para acentuar a autonomia do processo judicial e dos seus actores.

Estes autores acrescentam que a gestão profissional será o pilar, o alicerce de qualquer modelo de gestão, devendo estender-se em várias dimensões, confluindo para uma racionalização de meios e de processos, influenciando e afectando o funcionamento da organização. Exemplos daquelas dimensões são: a capacidade de coordenação, integração e absorção de recursos; a internalização e desenvolvimento do conhecimento; e a apreensão e incorporação de novas tecnologias de gestão

2. Características e Potencialidades da Nova Gestão Pública

A NGP surgiu em finais da década de 70, para que a AP pudesse responder com maior eficiência e eficácia às necessidades sentidas, principalmente, na sequência da crise petrolífera que questionou o Estado Social.

A reforma que se pretende efectuar a toda a administração do Estado está alicerçada em duas linhas de raciocínio: na premente e essencial contenção da despesa pública; e na racionalização de toda a actividade do Estado, nomeadamente, nas áreas da saúde, educação e segurança social (Hood 1995a; Hughes 2003).

Na opinião de Hood (1991) a NGP introduz factores de concorrência na AP, ênfase na racionalidade económica e a valorização dos resultados obtidos. Destacando como princípios da NGP: a privatização dos serviços públicos; a desburocratização; a descentralização; a desconcentração; a participação e intervenção dos cidadãos no espaço público; e a diminuição do “peso” do Estado na despesa pública e no número de funcionários.

Acrescentando Pettigrew (1997) 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.

Completando estas ideias e efectuando uma abordagem descritiva da NGP, Jones e Thompson (2000), defendem os cinco R's como regras/princípios básicos para o sector público:

i) Reestruturação, através de processos de *outsourcing*, para tudo o que não for competência central da organização;

ii) Reengenharia, através do incentivo à inovação e à iniciativa, apostando em novas tecnologias de informação, trabalhos de equipa e em procedimentos de *benchmarking*;

iii) Reinvenção, através do planeamento, organização e estabelecimento de estratégias, tendo em vista uma redução de custos e uma maior eficiência do serviço;

iv) Realinhamento de todas as estruturas da organização em torno de objectivos comuns;

v) Repensar toda a organização, para que esta seja capaz de monitorizar em permanência todo o ciclo da tomada de decisão, avaliar o desempenho e ter capacidade de aprendizagem e de observação.

Dunleavy e Hood (1994) evidenciam outras características essenciais a este modelo de gestão pública, podendo-se enumerar, entre outras: a transformação dos procedimentos, tornando-os mais transparentes; a importância dos custos e a medição dos resultados; as organizações públicas vistas como uma cadeia de relações em baixo custo, em redes de contacto que vinculam incentivos ao rendimento; e a desagregação de funções separáveis em formas de quase contrato ou de quase mercado, mediante a introdução de distinções fornecedor/cliente.

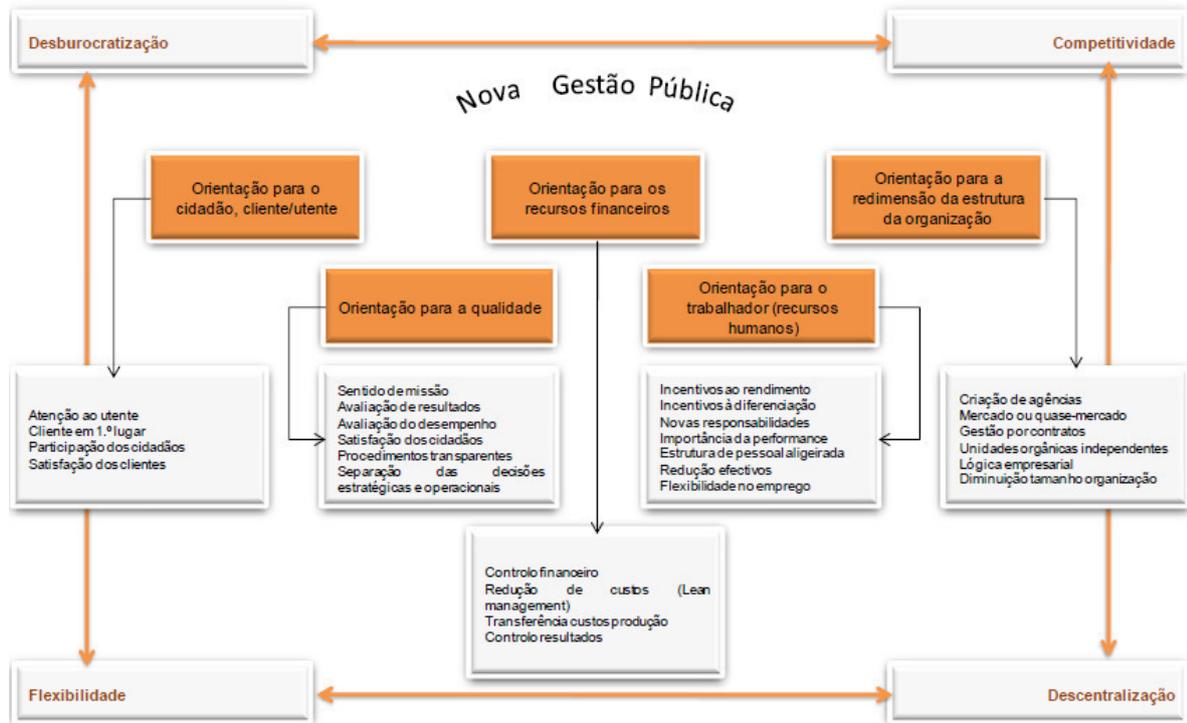
Tendo, pois, por base estes pressupostos, princípios e tendências pode-se referir que as medidas propostas pela NGP centram-se na profissionalização da gestão, na desagregação de unidades e na criação objetiva de medidas de desempenho (Hood 1991).

Hood (1991) refere 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.

Pollitt e Bouckaert (2000) enfatizam quatro eixos essenciais na NGP: a escala, com a redução de efectivos, menos níveis hierárquicos intermédios e práticas de *downsizing*, a centralização/descentralização; a especialização, dando origem, assim, ao desmantelamento das grandes organizações; e a coordenação, seja pela via da hierarquia, de *network* ou do mercado.

Pettigrew (1997) sintetiza as orientações e características principais da NGP (figura 2), reagrupando, com referência àquelas características, quatro tipos de interpretações da NGP: **i)** focalização na eficiência, **ii)** ênfase na descentralização, **iii)** procura da excelência e **iv)** orientação para o serviço público (quadro 1).

Figura 2 - Orientações/Características da Nova Gestão Pública



Fonte: adaptado de Pettigrew 1997

Quadro 1 - Tipos de Interpretações/Modelos da Nova Gestão Pública

Modelo n.º 1	Modelo n.º 2	Modelo n.º 3	Modelo n.º 4
A procura da eficácia é o modelo mais antigo, representa uma tentativa de aproximar o sector privado do público, já que o sector público está com hipertrofia e é dispendioso (diagnóstico thatcherien)	Redução do tamanho da organização (<i>downsizing</i>) e descentralização, maior grau de flexibilidade, descentralização de responsabilidades, orçamentos e estratégias	Inspirado na Escola das relações humanas e na cultura organizacional, insistindo em valores, cultura, ritos e símbolos, distinguindo duas tendências: - a tendência "de bas en haut" (<i>bottom-up</i>) de fortes culturas colectivas poderão agir de forma mais eficaz ao nível da performance, neste contexto e com uma estrutura fundada sobre uma linha hierárquica vertical de comando, a mudança estratégica emana da base, a estrutura da organização é descentralizada e a <i>performance</i> é medida ou julgada pelos resultados. - a tendência "de haut en bas" (<i>top-down</i>) fornecendo a visão dos dirigentes na organização, líderes carismáticos.	Orientação para o serviço público, é o modelo mais desenvolvido mas também o mais lento a conquistar, fundado na consideração simultânea de ideias de gestão privada. Compatibilização da ideia de missão de serviço público com a noção de gestão de qualidade, como modelos de gestão privada

Fonte: adaptado de Pettigrew 1997

Concluindo, pode-se afirmar que os grandes objectivos da NGP são aqueles que Hood (1995b) qualifica como a doutrina deste modelo gestor, a qual se identifica com a reforma administrativa do Estado que se pretende implementar (quadro 2).

Quadro 2 - Componentes Doutriniais da Nova Gestão Pública

Doutrina	Significado	Justificação Típica
Profissionalização da gestão nas organizações públicas.	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário.	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão do poder.
<i>Standards</i> explícitos e medida de desempenho.	Objectivos bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso.	Responsabilidade significa objectivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção aos objectivos.
Ênfase no controlo de <i>outputs</i> .	Alocação de recursos e recompensas com ligação ao desempenho.	Necessidade de insistir nos resultados e não nos processos.
Viragem no sentido de desagregação das unidades do sector público.	Divisão do sector público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamentos próprios e com negociação com cada uma delas.	Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e <i>franchises</i> dentro e fora do sector público.
Insuflar competição no sector público.	Mudança no sentido de contratos a prazo, ou seja, mudança do conceito carreira para o conceito de emprego.	A competição é a chave para baixar custos e melhorar <i>standards</i> .
Insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privada.	Mudança de um estilo de serviço público (tipo militar) para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de gerir instrumentos de gestão empresarial ao sector público.
Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos.	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho.	Necessidade de verificar a procura de recursos do sector público e fazer mais com menos.

Fonte: Rocha (2001)

3. Dificuldades e Contradições da Nova Gestão Pública

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.

Mintzberg (1996) considera que existem sectores que se justificam plenamente no domínio público e que não podem ser tratados como negócios, como é o caso da investigação, da educação e dos cuidados de saúde. Mendes (2003) suportado pelo relatório da OCDE (2003) identifica vários erros

estratégicos nas opções tomadas ao nível de medidas e políticas gestionárias. Refere como exemplos, o Canadá - onde políticas de austeridade orçamental implicaram piores serviços prestados aos cidadãos - e o Reino Unido - onde diversas áreas tiveram grandes retrocessos, quer na qualidade, quer nos preços dos serviços, como nos transportes ferroviários ou no sector da saúde.

Uma das maiores críticas que se faz a este modelo de gestão redonda na falta de uma avaliação séria aos resultados obtidos. Mudança de governo implica novas políticas assente no mesmo paradigma de gestão sem se ter percebido o alcance das transformações anteriores (Carneiro e Menicucci 2013 e Pollitt e Bouckaert 2002).

Bresser-Pereira (2011), por exemplo, avança com explicações sobre a bondade das reformas efectuadas, alicerçando as suas opiniões na convicção e experiência, reconhecendo, afinal, que é muito difícil e complicado avaliar. Sustenta ainda que qualquer departamento ou organização pública para ser bem gerida corrigirá hoje o que se desarranjou ontem.

Carneiro e Menicucci (2013) avançam com mais críticas a este modelo de gestão, referindo, entre outras: que a reforma apresenta défices democráticos e de *accountability*, que as reformas tiveram efeitos negativos sobre a capacidade do Estado de desempenhar o seu papel na busca do interesse geral; e que não se produziram os resultados que se apregoavam relacionados com a eficiência, flexibilidade ou qualidade dos serviços públicos.

Pollitt (2001) acrescenta que as reformas gestionárias da NGP têm sido frequentemente perseguidas pela ausência de qualquer evidência real de análise sobre ganhos de eficiência.

Mais acutilante, 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. Sublinha também que a NGP trouxe uma formalização excessiva com preenchimento de formulários, elaboração de relatórios e procedimentos, inspecções, auditorias e revisões, aumentando, desta forma, as rotinas burocráticas. Acrescentando que uma grande maioria dos funcionários sofre com uma maior carga de trabalho e de *stress*, falta de motivação, insatisfação no trabalho, levando a uma deterioração da cultura organizacional e da ética tradicional de trabalho e de valores.

Gualmini (2008) preconiza como o ideal para a AP modelos de gestão híbridos, nos quais se possam conjugar o managerialismo com a gestão burocrática weberiana. Esta conjugação resultaria, principalmente: na separação da política da gestão no seio da AP; na introdução de práticas do sector privado no sector público; e na ênfase e controlo da responsabilização do gestor para que este possa gerir a organização com eficiência (Rodrigues 2005). Devendo estas vertentes ser sustentadas na

conformidade dos procedimentos legais, na atenção permanente às necessidades da organização e a uma preocupação necessária com o orçamento (Kernaghan 2000).

Aucoin (1997) preconiza igualmente a ideia de que para preservar uma boa gestão pública é necessária a manutenção de alguns dos princípios de gestão weberianos. Drechsler e Kattel (2008) sustentam que a NGP apenas pode funcionar com uma administração estável e neutral, características nítidas do modelo de gestão burocrático.

Mintzberg (1996) afirma que houve excessos e que se foi longe de mais na ideia de gerir o Estado à maneira empresarial e que nos negócios privados nem tudo é bom, como no sector público nem tudo é mau. Considera também que, na sociedade, não somos sempre consumidores ou clientes, pois temos mais dois “*chapéus*” com que nos apresentamos nos serviços públicos: os de súbdito e de cidadão.

Diefenbach (2009) lembra que a tentativa de forçar mudanças relacionais dentro das organizações públicas, sustentadas em modelos gestionários de mercado, enfraquece a ética do serviço público. Este autor realça, ainda, as incongruências e as contradições que a NGP apresenta na sua dinâmica de se enraizar e desenvolver no serviço público, alertando para as seguintes:

- 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;
- Centraliza a estratégia, a política e o orçamento ao mesmo tempo que descentraliza tarefas e competências;
- Anunciam-se princípios de *empowerment* ao mesmo tempo que se implementam novos sistemas de vigilância, controle e monitorização.

Pollitt e Bouckaert (2000) lembram a incongruência com que se iniciam os processos de reforma, pois o optimismo com que é encarada a própria reforma faz esquecer a perda de memória organizacional que a mesma encerra, ao dispensar, com as suas propostas de inovação, os funcionários de carreira mais experientes e possuidores de *know-how* organizacional não desprezável.

Wright (1997) afirma que o primeiro grande paradoxo desta política reformadora é que os programas de reforma mais radicais parecem ter sido introduzidos em países com as administrações mais eficientes, ou seja, naqueles países com menor necessidade.

Pollitt e Bouckaert (2000) analisaram detalhadamente os *trade-offs*, limites, dilemas, contradições e paradoxos da NGP, sintetizando-se no quadro 3 as dúvidas e dificuldades que este modelo de gestão apresenta:

Quadro 3 – Dúvidas e Dificuldades da Nova Gestão Pública

Trade-offs, limites, dilemas, contradições e paradoxos da NGP		
Aumentar o controlo político sobre a burocracia.	vs	Gestores com total liberdade para gerir.
		Cidadãos capacitados e conscientes sobre os serviços consumidos.
Priorizar a poupança.	vs	Promover a melhoria da qualidade dos serviços públicos.
Promover a flexibilidade e a inovação.	vs	Aumentar a confiança dos cidadãos e, dessa forma, a legitimidade governamental.
Motivar os colaboradores e promover a mudança da cultura organizacional.	vs	Enfraquecer a estabilidade no emprego e reduzir a estrutura da organização com a conseqüente diminuição de postos de trabalho.
Reduzir o escrutínio interno e a burocracia associada aumentando a eficácia.	vs	Melhorar a prestação de contas da gestão.
Desenvolver mais parcerias e contratos de outsourcing.	vs	Melhorar a coordenação de políticas e de programas governamentais.
Responsabilizar os governos.	vs	Privatizar.
Promover a abertura e a transparência.	vs	Proteger a privacidade.

Fonte: Pollitt e Bouckaert (2000). Construção própria

Congregando sucesso e crítica, impõe-se à NGP a adaptação às especificidades do sector público e emergir como um conceito de gestão pública⁹ relacionado com a prossecução do interesse público e a importância da responsabilidade pública¹⁰.

4. Mobilidade e Flexibilidade

Cerca de cinquenta anos depois ainda não existe unanimidade na classificação nominal ou conceito prático da NGP¹¹.

A AP procura efectuar reformas gestionárias baseadas nos procedimentos de mercado. 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.

⁹ Incluindo a gestão das políticas públicas, dos recursos financeiros e humanos e, ainda, de programas e projectos.

¹⁰ Onde se realçam valores como a cidadania, o bem-estar, a representação, a responsabilidade, a igualdade e a razão de ser do serviço público: a criação de valor público.

¹¹ É designado como um novo modelo, dogma, tipo-ideal ou paradigma da mudança; ou como uma metamorfose do neoliberalismo; ou como um processo de distanciação da administração da política; ou como um processo de aproximação entre a AP e o cidadão-cliente; ou, ainda, como uma transformação/dinamização da própria administração - de acordo com Pollitt (1995) e Barzelay (2001).

Segundo Christensen, Goerdel e Nicholson-Crotty (2011) existe uma tensão entre gestão¹² e administração¹³ e essa tensão foi crescendo à medida que a NGP foi favorecendo a eficiência e o desempenho em desfavor dos processos legais e democráticos.

Consideram Moe e Gilmour (1995) que a lei, sendo obstáculo para grandes reformas a nível gestor, poderá estar a ser negligenciada como argumento para legitimar os processos de gestão introduzidos pela NGP. 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.

Desta forma, de acordo com Christensen, Goerdel e Nicholson-Crotty (2011), haverá uma conjugação entre os princípios da AP¹⁴ e os princípios do paradigma de gestão¹⁵. Acrescentam que a contratação de serviços pelo sector público será criteriosamente escrutinada, importando ter presente que alguns valores democráticos podem ser ignorados, podendo resultar daí um perigo para a defesa e prossecução do interesse público¹⁶.

Valores essenciais de serviço público¹⁷ 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).

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.

Neely, Gregory e Platts (1995) defendem que a sociedade exige o escrutínio do desempenho da AP e que este pode ser analisado em três patamares diferenciados: **i)** a nível individual, **ii)** a nível organizacional e **iii)** na relação entre estes dois níveis e o ambiente em que a AP se encontra inserida. O nível, individual e organizacional, de desempenho atingido é a imagem da eficiência e efectividade das acções empreendidas pela organização.

¹² 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.

¹³ Balizada por conceitos como, entre outros, legalidade, responsabilidade, igualdade e transparência.

¹⁴ Como, entre outros, da implementação das leis aprovadas pelos órgãos de soberania, da hierarquia organizacional, da autoridade e da responsabilidade.

¹⁵ Como a diminuição da burocracia, a satisfação do cliente/utente/cidadão e a melhoria da eficácia e eficiência organizacional.

¹⁶ Assente, sobretudo, nos seguintes pontos: **i)** no direito público direccionado para facilitar e não impedir o comportamento da administração, **ii)** a política reflecte valores democráticos consignados no direito público e **iii)** integração da gestão na lei, utilizada de forma prudente e produtiva, tendo em vista o respectivo interesse público.

¹⁷ Como a integridade, legalidade, transparência, eficiência, igualdade, responsabilidade e justiça.

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.

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 adequação¹⁸ dos RH às necessidades estratégicas organizacionais, de modo a permitir uma resposta flexível a uma variedade de requisitos e competências ao longo do tempo. Ou, nas palavras de Olian e Rynes (1984:171), "*(...) estratégias diferentes exigem tipos diferentes de pessoas (...) para um desempenho eficaz*".

O papel dos RH na promoção de flexibilidade organizacional mostra-se essencial, focando-se na diferença, competências e comportamentos dos colaboradores. As organizações criam valor pela selecção, desenvolvimento e uso de capital humano, sendo este de primordial importância para o desempenho das instituições. Os RH são valiosos, raros e não substituíveis, necessitando ser reconhecidos como um activo da instituição e nunca como um custo da mesma. Os RH podem ser uma fonte de desenvolvimento de vantagens competitivas das organizações, através do investimento nas suas competências e formação contínua, afectando significativamente, de forma favorável, a eficiência e a adaptabilidade (Wright e Snell, 1998; Lepak e Snell, 1999; Hitt, Bierman, Shimizu e Kochhar, 2001; Wright, McMahan e McWilliams, 1994).

Na opinião de Ehrlich (1994), a rapidez com que o capital humano aprende a desempenhar novas tarefas torna-se importante e geradora de uma vantagem competitiva, não desprezável, no ambiente competitivo das sociedades actuais.

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).

As mudanças em curso em todos os níveis da sociedade também atingem o sector público, sendo que as organizações públicas necessitam igualmente mudar, inovar e reestruturar para poder satisfazer as actuais necessidades dos cidadãos.

¹⁸ Isto é, o meio através do qual a instituição procura adequar práticas, competências e comportamentos dos colaboradores às carências competitivas imediatas.

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, podemos observar, segundo Rocha (2001), três objectivos fundamentais. Primeiro, a remodelação do ambiente da função pública, limitando o seu poder e reduzindo a sua influência; através de privatizações e desintervenção reduzir o número de funcionários públicos e “desmantelar”, “amarrar” ou “limitar” os sindicatos afectos à AP. Segundo, 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. Finalmente, a reafirmação do controlo político sobre os funcionários, recorrendo-se à politização dos quadros superiores da AP, através da utilização de instrumentos como, por exemplo, o *outsourcing*.

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 *flexigurança*¹⁹, 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 e Kathuria e Partovi, 1999).

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. 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 trabalhadores.

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

¹⁹ 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.

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.

A reorganização implementada em Setembro de 2014 no sistema judicial português trouxe a mudança e a inovação ao sector da justiça.

Quer a LOSJ²⁰, quer o decreto-lei que a regulamenta²¹, são bem explicitos nos objectivos que visam atingir, nomeadamente, na implementação da NGP nas respectivas comarcas.

Pretende-se com a introdução deste modelo de gestão no judiciário, realçar e aproveitar as potencialidades de uma gestão integrada e flexível dos RH. A criação de um mapa de pessoal único por secretaria e comarca permitirá a adequação dessas práticas gestionárias, ao nível da afectação e mobilidade dos OJ.

O presente estudo irá analisar a utilização dos instrumentos de mobilidade referentes aos OJ e evidenciar o eventual mérito dessa flexibilidade, quer na produtividade, quer na eficiência do sistema judicial.

Desta forma, na sequência do que se vem explanando e como se referiu na introdução a este trabalho, a pergunta de investigação, com a qual se inicia o desenvolvimento da parte empírica da dissertação, é a seguinte:

Em que medida as mobilidades dos recursos humanos, ao nível dos oficiais de justiça, promovem a melhoria do desempenho do sistema judicial?

Os elementos a analisar serão extraídos de duas fontes: dos relatórios anuais elaborados pelos JP das comarcas, nos termos do artº. 94 da LOSJ; e nos movimentos anuais, ordinários e extraordinários, de OJ, nos termos dos artºs 18 e 19 do estatuto dos funcionários de justiça (EFJ)²².

²⁰ Lei n.º 62/13, de 26/8.

²¹ Decreto-lei n.º 49/14, de 27/3.

²² Decreto-lei n.º 343/99, de 26/8.

Para obter uma resposta aquela pergunta serão deduzidas duas hipóteses, tendo em consideração que os instrumentos de mobilidade, referentes aos OJ, são da responsabilidade de duas entidades: a DGAJ e o AJ.

Assim, as hipóteses que se deduzem são as seguintes:

H1 – As mobilidades requeridas ou consentidas pelos OJ e utilizadas pela DGAJ promovem a melhoria do desempenho do sistema judicial.

H2 – As mobilidades utilizadas pelo AJ promovem a melhoria do desempenho do sistema judicial.

A operacionalização destas hipóteses e a medição das respectivas variáveis, serão efectuadas da forma que se detalhará no capítulo 3 da presente dissertação.

Apresentam-se os argumentos, que serão desenvolvidos no capítulo seguinte, que estiveram nos pressupostos da formulação das hipóteses de trabalho. Em síntese, são:

- Um dos pilares, possivelmente o 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;

- Com aquele modelo gestor, pretende-se responsabilizar a estrutura de topo dos tribunais judiciais da primeira instância pelo desempenho de cada comarca, sendo que a mobilidade dos OJ é elemento importante para a melhoria desse desempenho;

- A competência legal e a responsabilidade pela gestão, mobilidade e colocação dos OJ em cada núcleo judicial são da DGAJ; a responsabilidade pela distribuição e gestão dos OJ pelos juízos processuais que integram os núcleos judiciais é do AJ. Importa, pois, perceber se a gestão “macro” limita/condiciona a gestão “micro” e, dessa forma, influencia a eficiência judicial;

- Compreender se as mobilidades dos OJ a nível do núcleo judicial se complementam com as mobilidades a nível dos juízos processuais e se tal dimensão de complementariedade é reflectida no desempenho judicial nesses dois patamares;

- Perceber, por um lado, se as competências definidas e atribuídas pela lei à DGAJ e ao AJ, ao nível das mobilidades dos OJ, estão a ser utilizadas e se essa utilização se tem traduzido numa

melhoria da eficiência judicial; por outro lado, se eventuais restrições legais têm impedido aquela utilização e, por consequência, interferido no desempenho judicial;

- De acordo com os relatórios elaborados pelos JP das comarcas, existe um déficit de OJ que é, em grande parte, “responsável” pela eventual ineficiência judicial que possa existir; a boa gestão e a mobilidade associada a esta de RH escassos é essencial para a eficiência organizacional;

- Perceber, por fim, se a introdução da NGP no sector judicial, através dos seus mecanismos de agilidade, flexibilidade e mobilidade dos OJ, trouxe benefícios ao sistema judicial, melhorando o desempenho e a eficiência deste.

CAPÍTULO SEGUNDO

A GESTÃO DOS OFICIAIS DE JUSTIÇA

1. A Necessidade de Oficiais de Justiça nas Comarcas

Analisando os relatórios elaborados pelos JP da comarca²³ sobre a gestão efectuada, o estado dos serviços e a qualidade da resposta que o tribunal fornece, nos termos dos artºs 94 e 108 da LOSJ, nota-se, em todos eles, com grau de dimensão diferenciado, um mesmo denominador comum: a chamada de atenção para a falta de meios, equipamentos e, principalmente, de RH, ao nível dos OJ.

A portaria n.º. 721-A/00, de 5/9 fixava os quadros de pessoal das secretarias judiciais e dos serviços do ministério público (MP) antes da reforma judiciária. Nesse diploma – com as alterações entretanto introduzidas por diversas portarias –, previa-se para os tribunais judiciais de primeira instância um quadro de pessoal global de 8340 OJ.

Em momento anterior à implementação da reforma judicial, foi elaborado um estudo²⁴ pelo ministério da justiça (MJ) e ouvidas diversas entidades do sector da justiça sobre o valor de referência processual (VRP)²⁵ adequado por juiz/área processual. Posteriormente, o legislador fixou o quadro legal de juizes, tendo por base o VRP que se considerou correcto e ajustado. Igualmente sobre este VRP, o legislador fixou o rácio de OJ por juiz/área processual. A portaria n.º. 164/14, de 21/8 é o sustento legal do atrás mencionado e é a base para a fixação do quadro legal de OJ para os tribunais judiciais de primeira instância.

A portaria n.º. 161/14, de 21/8 aprova o mapa de pessoal das secretarias dos tribunais judiciais de primeira instância, constando desse diploma um total de 7571 OJ, sendo que 5566 pertencem à carreira judicial. O preâmbulo deste dispositivo legal volta a evidenciar as *“(...)potencialidades de uma gestão integrada e flexível dos recursos humanos da comarca (...)”*.

A DGAJ em 09.05.14 ao fixar, em projecto de portaria, o quadro de OJ, admitia que a reforma se iniciaria com um défice de OJ, pois exerciam funções nas secretarias dos tribunais judiciais da primeira instância somente 6546 OJ²⁶. Ou seja, o défice relativamente ao quadro legal fixado antes da reforma era de 1794 OJ; e comparando com o quadro fixado para executar a implementação da

²³ E tendo em consideração que cada comarca tem problemas próprios e específicos, referindo-se, a título de exemplo, que as comarcas do interior são diferentes das do litoral, as pequenas comarcas diferentes das grandes e as comarcas que fazem parte das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto diferentes de todas as outras.

²⁴ Estudo que gerou alguma polémica, principalmente, por défice de informação e de comunicação do método de análise seguido e da sua validação científica.

²⁵ O VRP reporta-se a valores de produtividade calculados em abstracto por magistrado e área processual, sendo revistos com uma periodicidade trienal, podendo ser estabelecido de forma única para todo o território nacional ou assumir especificidades para as diferentes comarcas – art.º 90, n.ºs. 4 e 5 da LOSJ.

²⁶ Ofício n.º. 2450, de 09.05.14 da DGAJ dirigido ao sindicato dos funcionários judiciais, disponível para os respectivos associados em <https://www.sfi.pt> e consultado em 01.08.2018.

reforma judicial, que já tinha sido reduzido por comparação ao anterior em 769 OJ, o défice de RH é de 1025 OJ.

Recorrendo aos instrumentos de mobilidade de transição e afectação, a DGAJ, em 29.08.2014, colocou nos tribunais judiciais de primeira instância para iniciarem a reforma judicial em curso, um total de 6594 OJ, sendo 5077 na carreira judicial e 1517 na carreira do MP²⁷. Analisando os relatórios elaborados pelos JP da comarca, relativos ao ano judicial de 2014/2015, verifica-se que a execução e implementação da referida reforma foi efectuada por 4810²⁸ OJ da carreira judicial.

Importa realçar que as colocações acima mencionadas referem-se, somente, ao grupo de pessoal de OJ²⁹ efectivamente em funções nas secretarias dos tribunais judiciais de primeira instância. Tendo em conta o número das colocações acima referidas, os relatórios elaborados pelos JP de todas as comarcas³⁰ são elucidativos, mencionando-se, a título de exemplo, alguns excertos insertos no quadro 4, referentes aos relatórios do ano judicial de 2014/2015:

²⁷ Disponível no *website* da DGAJ, acessível em http://www.dgaj.mj.pt/sections/files/arquivo-de-noticias/2014/copy_of_projeto-de-transicao-dos/, consultado em 01.08.2018.

²⁸ Em virtude das aposentações, destacamentos e comissões de serviço para outros organismos estatais, que aconteceram no último trimestre de 2014 e primeiro semestre de 2015.

²⁹ Os únicos com competência para o cumprimento de despachos judiciais e a consequente tramitação processual.

³⁰ Relatórios elaborados pelos JP da comarca consultados em 01.08.2018, publicitados e acessíveis em <https://www.csm.org.pt/tribunais/> ou <https://tribunais.org.pt/comarcas/>.

Quadro 4 – Excertos dos Relatórios da Comarca (2014/2015)

Comarcas	Excertos do Relatório
Açores	<i>“(…)míngua de meios materiais e humanos, que não permitem traçar objectivos(…)”</i>
Beja	<i>“(…)faltas de oficiais de justiça ao nível de 40% comprometem irremediavelmente todos os objectivos que possam definir-se(…)”; “(…)atinge expressão inaceitável(…)”; “(…)preenchimento dos quadros é um imperativo indispensável ao funcionamento dos serviços da justiça(…)”</i>
Faro	<i>“(…)faltam 27% dos oficiais de justiça afectando a generalidade das secções, não sendo possível efectuar gestão flexível por manifesta falta de recursos humanos(…)”; “(…)o poder executivo tem a obrigação legal de criar condições de trabalho adequadas, dotando os tribunais de recursos humanos que ele próprio – poder executivo – entendeu como necessários ao seu funcionamento(…)”</i>
Lisboa	<i>“(…)escassez de recursos humanos provoca condicionalismos que não permitem alcançar os objectivos traçados(…)”; “(…)um grande número de processos que não estão a ser movimentados e outros em que a tramitação sofre atrasos consideráveis(…)”</i>
Porto	<i>“(…)mantém-se a sistemática e recorrente falta de meios materiais e humanos que a reforma veio agravar(…)”; “(…)erros graves na definição do mapa do pessoal das secretarias(…)”; “(…)a falta de oficiais de justiça é de tal modo dramática e os seus efeitos de tal modo profundos que dificilmente será possível recuperar das suas consequências a curto prazo(…)”</i>
Setúbal	<i>“(…)faltam 27% de oficiais de justiça(…)”; “(…)oficial de justiça aposentado autorizado a trabalhar em regime de voluntariado, a tempo parcial(…)”</i>

Fonte: Produção e construção própria

Estes relatórios acrescentavam, ainda, outra realidade que se viria a concretizar e que agravou ainda mais o problema: a aposentação de muitos OJ³¹.

A reorganização judiciária e o modelo de gestão implementado pelo XIX governo constitucional, em Setembro de 2014, no sistema judicial português, constituiu uma emblemática e importante política pública na área da justiça.

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 instância, com modificações substantivas na área das competências, quer material, quer territorial - lei 62/13, de 26/8 com a alteração efectuada pela lei 40-A/16, de 22/12 (figura 3).

³¹ A maioria destes OJ exerciam funções em cargos de chefia, com grande capital de experiência acumulado, o qual se desbaratou, não se tendo sabido canalizar/transmitir aos elementos mais novos esse conhecimento além de não se ter atempadamente prevenido a sua substituição.

Figura 3 - Organização Judiciária dos Tribunais de Primeira Instância



Fonte: *website* da DGAJ, disponível em <https://www.dgaj.mj.pt> e consultado em 01.08.2018.

Essa alteração, quer ao nível da sua organização, quer ao nível do novo modelo de gestão, está consubstanciada no preâmbulo da regulamentação da LOSJ. Efectivamente, o legislador assume, com toda a clareza, na introdução àquele normativo³², que se pretendem atingir três objectivos fundamentais com a reforma do judiciário:

- i)** Alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passam a coincidir, em regra, com as centralidades sociais³³;
- ii)** A instalação de jurisdições especializadas a nível nacional;
- iii)** A implementação de um novo modelo de gestão das comarcas.

Pese embora a importância que a especialização judicial possa apresentar na mudança que se pretende implementar, o elemento essencial da reforma do sistema judicial é o modelo de gestão que está acoplado à reorganização judiciária.

Essa gestão é assegurada, em cada comarca, por uma estrutura tripartida, consubstanciada nas figuras do JP, do procurador coordenador (PC) do MP e do AJ, com competências e raios de acção bem definidos para cada uma delas, sendo as mais importantes realçadas no quadro 5.

³² Decreto-lei n.º 49/14, de 27/3.

³³ Isto é, o tribunal judicial da comarca corresponderá ao distrito, sendo composto por núcleos, correspondendo estes aos concelhos e as instâncias judiciais estão integradas nos núcleos.

Quadro 5 – Exemplos de Competências Próprias da Gestão de Topo dos Tribunais

Juiz Presidente (Artº 94 da LOSJ)	Procurador Coordenador (Artº 101 da LOSJ)	Administrador Judiciário (Artº 106 da LOSJ)
Representar e dirigir o tribunal.	Acompanhar o movimento processual do departamento de investigação e acção penal da comarca.	Dirigir os serviços da secretaria.
Acompanhar a realização dos objectivos fixados para os serviços judiciais do tribunal.	Acompanhar a realização dos objectivos fixados para os serviços do MP do tribunal.	Autorizar o gozo de férias dos OJ.
Promover reuniões de planeamento e de avaliação de resultados dos serviços judiciais da comarca.	Promover reuniões de planeamento e de avaliação de resultados dos serviços do MP da comarca.	Recolocar transitoriamente OJ dentro da respectiva comarca e nos limites legalmente definidos.
Elaborar relatório semestral sobre o estado dos serviços judiciais e a qualidade da resposta.	Elaborar relatório semestral sobre o estado dos serviços do MP e a qualidade da resposta.	Executar, em colaboração com o MJ, o orçamento da comarca.
Propor ao conselho superior da magistratura a reafecção de juizes ou a afectação de processos.	Propor ao conselho superior do ministério público a reafecção de magistrados do MP ou a afectação de processos.	Divulgar anualmente os dados estatísticos da comarca.

Fonte: Produção e construção própria

As competências próprias do AJ³⁴ são sempre exercidas de acordo com orientações genéricas do JP do tribunal, excepcionando os assuntos que respeitem exclusivamente ao funcionamento do MP, sendo que, neste caso, as orientações genéricas a que está sujeito são do PC do MP (artº.104, nº2 da LOSJ).

Pretende-se introduzir na prática judicial os seguintes vectores: uma agilização na distribuição e tramitação processual; uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais; e uma simplificação na afectação e mobilidade dos RH. Esta flexibilidade de RH concretiza-se através de um mapa de pessoal de OJ integrado numa única secretaria, organizando-se a comarca num único tribunal, permitindo, entre outras, a adopção de práticas gestionárias por objectivos.

Podemos dividir a gestão dos RH, ao nível dos OJ, em dois patamares de responsabilidade:

- Um macro, onde se administram os RH ao nível das comarcas;
- Um micro, onde se coordenam estes RH entre as várias unidades processuais, os designados juízos centrais ou locais, da comarca.

A estes dois escalões podemos acrescentar uma responsabilidade partilhada ao nível dos núcleos, entre quem coloca e, eventualmente, quem recoloca. As entidades que têm o encargo e as competências para exercerem este tipo de gestão são: a DGAJ e o AJ.

³⁴ Entre elas as que se irão analisar detalhadamente neste trabalho, ou seja, a distribuição e a recolocação transitória de OJ pelos núcleos e pelas unidades de processos.

2. Direcção-Geral da Administração da Justiça: A Mobilidade dos Oficiais de Justiça

A DGAJ tem por missão assegurar o apoio ao funcionamento dos tribunais e prosseguir, 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 (artº. 2 do decreto-lei nº. 165/12, de 31/7 – lei orgânica da DGAJ). Além disto, compete igualmente à DGAJ a admissão, a colocação, a transferência e o provimento dos OJ, nos termos do artº. 20 da LOSJ.

Os OJ integram uma carreira de regime especial, regendo-se por um estatuto próprio (artºs. 18, nº1 e 19 da LOSJ). De acordo com o EFJ, podem-se indicar como instrumentos de mobilidade específicos na sua aplicação aos OJ: a afectação; a promoção/acesso; a transferência; a transição; a permuta; a comissão de serviço; o destacamento e o destacamento excepcional – quadro 6.

Quadro 6 – Instrumentos de Mobilidade Específicos Para Oficiais de Justiça

Instrumento de Mobilidade	Entidade Decisora	Requerido por OJ	Sustentação legal
Afectação	DGAJ	Não	Artºs. 51 e 52 EFJ
Promoção/Acesso	DGAJ	Sim	Artºs. 9 a 12 EFJ
Transferência	DGAJ	Sim	Artº. 13 EFJ
Transição	DGAJ	Sim	Artº 14 EFJ
Permuta	DGAJ	Sim	Artº, 15 EFJ
Comissão de Serviço	DGAJ	Não, mas com anuência	Artº. 54 EFJ
Destacamento	DGAJ	Não, mas com anuência	Artº. 55 EFJ
Destacamento excepcional	DGAJ	Não, mas com anuência	Artº. 56 EFJ

Fonte: Produção e construção própria

Assim, a utilização dos instrumentos de mobilidade acima indicados são da responsabilidade da DGAJ, sendo que todos eles, à excepção da afectação, ou são originados por uma vontade individual do OJ ou por uma concordância/anuência à respectiva mobilidade por parte do próprio.

Para detalhar a política pública existente sobre estas matérias, será de todo conveniente dividir estes instrumentos de mobilidade em três grupos:

i) os que são requeridos pelos OJ e que são considerados no respectivo movimento anual, ou seja, a promoção/acesso, a transferência e a transição;

ii) os que são requeridos pelos OJ e que não são considerados no respectivo movimento anual, isto é, a permuta³⁵;

³⁵ Tendo em consideração que este instrumento de mobilidade consiste numa “troca” de OJ por OJ, sem qualquer interferência no aumento/diminuição da alocação de RH ao juízo ou ao núcleo e, por consequência, na eficiência e produtividade dos mesmos, não foi considerado na análise estatística efectuada.

iii) os 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 ordinário 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) - artº. 18 do EFJ.

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 (artº. 19 do EFJ). Os OJ que se queiram candidatar devem reunir os respectivos requisitos de admissão ao movimento e às categorias para que concorrem, discriminando-se no quadro 7 os requisitos gerais e os factores atendíveis para a concretização das candidaturas (artºs. 9, 13, 14 e 41 do EFJ):

Quadro 7 – Requisitos de Admissão ao Movimento de Oficiais de Justiça

Instrumentos de Mobilidade	Requisitos Gerais	Factores Atendíveis
Promoção/Acesso	a) Prestação de serviço efectivo, no mínimo, de três anos na categoria anterior; b) Classificação mínima de Bom na categoria anterior; c) Aprovação na respectiva prova de acesso.	A promoção efectua-se segundo a nota resultante da aplicação de uma fórmula que engloba a classificação obtida na prova de acesso, a última classificação de serviço e a antiguidade na categoria.
Transferência	Só após decorridos dois anos sobre o início de funções, posse ou aceitação do lugar.	A classificação de serviço e, em caso de igualdade, a antiguidade na categoria.
Transição	Escrivão de direito e técnico de justiça principal: tenham obtido aprovação na prova de acesso à categoria para que pretendem transitar; Escrivão adjunto e técnico de justiça auxiliar: tenham obtido aprovação na prova de acesso à categoria imediatamente superior àquela para a qual pretendem transitar; Escrivão auxiliar e técnico de justiça auxiliar: sem requisitos.	A classificação de serviço e, em caso de igualdade, a antiguidade na categoria.

Fonte: Produção e construção própria

Cabe à DGAJ definir os critérios segundo os quais se realiza o movimento ordinário.

Considerando a escassez de recursos³⁶ e as diversas medidas de consolidação orçamental introduzidas pelos diversos Orçamentos de Estado (OE)³⁷, os critérios gerais³⁸ que balizam o movimento dos oficiais de justiça e, conseqüentemente, a respectiva mobilidade são:

- A não efectuação de promoções e para estas serem possíveis é necessário parecer favorável da secretaria de estado da administração e emprego público, recorrendo-se ao regime excepcional previsto na lei que aprova o OE, desde que não haja aumento de encargos e reunidos os requisitos estatutários exigidos;

- Apenas serão preenchidas as vagas das secretarias dos tribunais judiciais que apresentem um maior défice de OJ, sempre superior a 15%;

- De acordo com o ponto anterior e as informações prestadas pelo AJ, são publicitadas as vagas existentes naquelas comarcas, por categoria e núcleo.

Contrariamente ao que acontece nas nomeações para ingresso na carreira de OJ³⁹, nas mobilidades que se vêm referenciando, ou seja, o acesso, a transferência e a transição, a DGAJ só as pode concretizar de acordo com a vontade do candidato.

Exemplificando, na comarca de Faro⁴⁰, havendo lugares vagos e por preencher, apresentando um défice de OJ, relativamente ao fixado no quadro legal, superior a 15% e se não houver requerimentos de candidatos a concorrer para aqueles núcleos, a DGAJ não pode legalmente utilizar os instrumentos de mobilidade de promoção/acesso, transferência ou transição para colocar OJ, permanecendo, dessa forma, as vagas existentes por preencher (art^os. 9 a 14, 19, 41 e 58 do EFJ).

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).

Refira-se que até Novembro/2016 eram realizados três movimentos ordinários por ano, passando a um movimento anual a partir de 2017⁴¹.

³⁶ Que inviabiliza o total preenchimento dos lugares vagos existentes no quadro de pessoal das secretarias dos tribunais judiciais da primeira instância.

³⁷ Nomeadamente aquelas que proibem as valorizações remuneratórias.

³⁸ Critérios gerais consultados em 01.08.2018, acessíveis a partir dos ofícios circulares da DGAJ e disponíveis em <http://www.dgaj.mj.pt/sections/ofcirc>

³⁹ Em que a DGAJ pode colocar oficiosamente o candidato em lugares em que se mostre mais premente e urgente o seu preenchimento, sem necessidade de requerimento daquele (art^o. 46 do EFJ).

⁴⁰ Que abrange todos os núcleos municipais do Algarve, de Lagos a Vila Real de Santo António.

⁴¹ Pretendeu-se com a alteração legislativa efectuada, no âmbito do decreto-lei n^o. 73/16, de 8/11, atingir dois objectivos: alinhar o movimento ordinário dos OJ com o movimento ordinário anual dos magistrados judiciais e do MP; e evitar a desestabilidade gestonária com a “entrada” e “saída” de OJ nas comarcas durante todo o ano judicial e a conseqüente dificuldade na concretização de objectivos previamente estabelecidos, perspectivando um determinado número de RH.

- Relativamente ao segundo grupo:

É composto pela mobilidade da permuta, que se traduz numa “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.

- Relativamente 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 mobilidade⁴², 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. Este instrumento funciona “à contrário” para as comarcas, pois retira-lhe OJ para outras instituições da área da justiça e outros departamentos do Estado.

Como se refere no artº. 54 do EFJ, os OJ são nomeados em comissão de serviço para, entre outras entidades, 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 MJ, à excepção das secretarias judiciais.

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 núcleos espalhados por todo o país.

⁴² Ou seja, a comissão de serviço, o destacamento e o destacamento excepcional.

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 expresso pra tal.

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*”.

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. Administrador Judiciário: Os Seus Instrumentos de Mobilidade

Lopes, Matos, Mendes e Coelho (2015) afirmam, no que são secundados pelos relatórios elaborados pelos JP das comarcas, que a reforma não deveria ter entrado em vigor sem as necessárias alterações aos estatutos dos respectivos operadores judiciários. O MJ, através do despacho n.º. 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 judiciários deviam estar concluídos em 31.07.12⁴³.

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 OJ⁴⁴ e o direito ao lugar que estes possuem⁴⁵, têm-se mostrado factores de bloqueio, de dificuldade acrescida e, em alguns casos, de confronto jurídico entre realidades legislativas antagónicas⁴⁶.

⁴³ As alterações aos referidos estatutos continuam sem estar concluídas, mantendo-se os mesmos “desactualizados” com o que se pretende com a reforma judicial e, principalmente, com o novo modelo de gestão.

⁴⁴ Constantes do Mapa I anexo ao EFJ.

⁴⁵ Consignado no artº. 58 do EFJ.

⁴⁶ Na realidade, têm obstaculizado a gestão flexível e por objectivos do AJ.

Como já foi referido, as competências do AJ ao nível da mobilidade dos OJ, ainda que actuando sob a orientação genérica do JP do tribunal ou do PC do MP, neste caso para assuntos que respeitem exclusivamente ao funcionamento do MP, consubstanciam-se em dois grandes instrumentos: a distribuição e a recolocação transitória (quadro 8).

Quadro 8 – Instrumentos de Mobilidade da Competência do Administrador Judiciário

Instrumento de Mobilidade	Entidade Decisora	Requerido por OJ	Sustentação legal
Distribuição	AJ	Não, mas com audição do OJ	Artº2. Prt 164/14, 21/8
Recolocação transitória	AJ	Não, mas com audição do OJ	Artº 2 Prt 164/14, 21/8

Fonte: Produção e construção própria

Uma vez colocados os OJ⁴⁷, cabe ao AJ, numa primeira linha de decisão, proceder à sua distribuição pelas unidades processuais⁴⁸. Essa distribuição, de acordo com o artº. 48, nº. 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 nº. 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 nº. 164/14, de 21/8 - quadros 9 e 10. Obedecendo sempre aquela decisão, às orientações genéricas previamente estabelecidas, quer pelo JP, quer pelo PC do MP.

Numa segunda linha decisória, se se mostrar necessário⁴⁹, 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 diferentes⁵⁰.

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 disponibilidade⁵¹ e nos limites legalmente definidos⁵².

⁴⁷ A seu pedido ou com a sua anuência, num determinado núcleo da comarca pela DGAJ.

⁴⁸ Juízos centrais e locais, tribunais de competência alargada instalados em determinados núcleos, banco nacional de arrendamento e banco nacional de injunções.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Por exemplo, poderá haver recolocações transitórias de OJ do núcleo de Guimarães para o núcleo de Barcelos (ambos pertencem à comarca de Braga) mas não poderá acontecer essa mobilidade do núcleo de Barcelos para o núcleo da Póvoa de Varzim (um pertence à comarca de Braga e outro à comarca do Porto).

⁵¹ Preâmbulo da portaria nº.164/14, de 21/8.

⁵² 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 – artºs. 51 e 52 do EFJ.

A decisão fundamentada do AJ para utilizar este instrumento gestorário, além de precedida de audição dos próprios, não altera a titularidade do lugar do OJ no mapa de pessoal a que pertence⁵³e terá de atender aos critérios definidos no artº. 2, nº. 1 da portaria nº. 164/14, de 21/8 - quadros 9 e 10.

Quadro 9 - Critérios Objectivos - Distribuição e Recolocação Transitória de Oficiais de Justiça

Nº.	Critérios Objectivos
1	A efectiva alocação dos RH nas diversas unidades orgânicas da comarca ou do núcleo da secretaria.
2	O equilíbrio na distribuição de RH por todas as unidades orgânicas, atendendo aos factores de antiguidade e experiência.
3	O parecer do magistrado e quem o OJ dependa funcionalmente, no âmbito da mesma comarca.
4	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.
5	A experiência profissional anterior, na perspectiva de afinidade com as funções a serem cometidas no lugar de destino.
6	A motivação para o desempenho das funções.
7	A avaliação do desempenho.

Fonte: Produção e construção própria

Quadro 10 - Critérios Quantitativos - Distribuição e Recolocação Transitória de Oficiais de Justiça

Critérios Quantitativos	
Gerais	Ponderação entre a correspondência do VRP/Magistrado e Magistrado/OJ em função do número de magistrados previstos nos anexos III, IV e V do decreto-lei 49/14, de 27/3. Por exemplo, para a área de Família/Menores o VRP considerado é de 733 processos/Juiz, correspondendo a 1 Juiz/5 OJ.
Específicos	Ajustamento do número de OJ em função do volume processual expectável superior a 60% do VRP por área processual ou, nos juízos de competência genérica, inferior a metade do VRP aplicável; Em cada comarca é colocado 1 secretário de justiça/80 OJ, não podendo aquele número ser inferior a 2; Nos juízos centrais de Família/Menores e de Trabalho de Lisboa e do Porto para a fixação do número de OJ, na aplicação dos presentes critérios, constitui factor de ponderação a pendência processual.

Fonte: Produção e construção própria

Tendo em conta a carência no preenchimento do quadro dos OJ em todas as comarcas, o AJ tem utilizado com regularidade os “seus” instrumentos de mobilidade.

⁵³ O artº. 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.

Em virtude do défice de OJ atrás explanado, as medidas implementadas pelo AJ têm sido reactivas e temporárias, podendo-se destacar as seguintes⁵⁴:

- i)** Pontualmente, a colocação de OJ a dividirem e/ou acumularem o tempo de trabalho entre diferentes núcleos e, dentro do mesmo núcleo, em diferentes juízos;
- ii)** Colocação de OJ da carreira judicial a desempenhar funções nos serviços do MP e vice-versa;
- iii)** Com o acordo prévio dos OJ, adiar as suas transferências e efectuar recolocações provisórias;
- iv)** Nomear OJ em lugares de chefia, em substituição;
- v)** Criação de uma “bolsa” de OJ, com a anuência destes, para colmatarem as necessidades prementes e urgentes sentidas em todos os núcleos da comarca;
- vi)** 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 artºs. 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 três grupos:

- A inexistência de uma rede de transportes públicos eficaz que aliada a uma grande amplitude de algumas comarcas, não permitem recolocar transitória e temporariamente os OJ, por violação do disposto nos artºs. 51 e 52 do EFJ;
- Os destacamentos promovidos pela DGAJ, com conhecimento intermitente 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;
- A falta de diálogo efectivo e colaborante entre a DGAJ e os AJ⁵⁵.

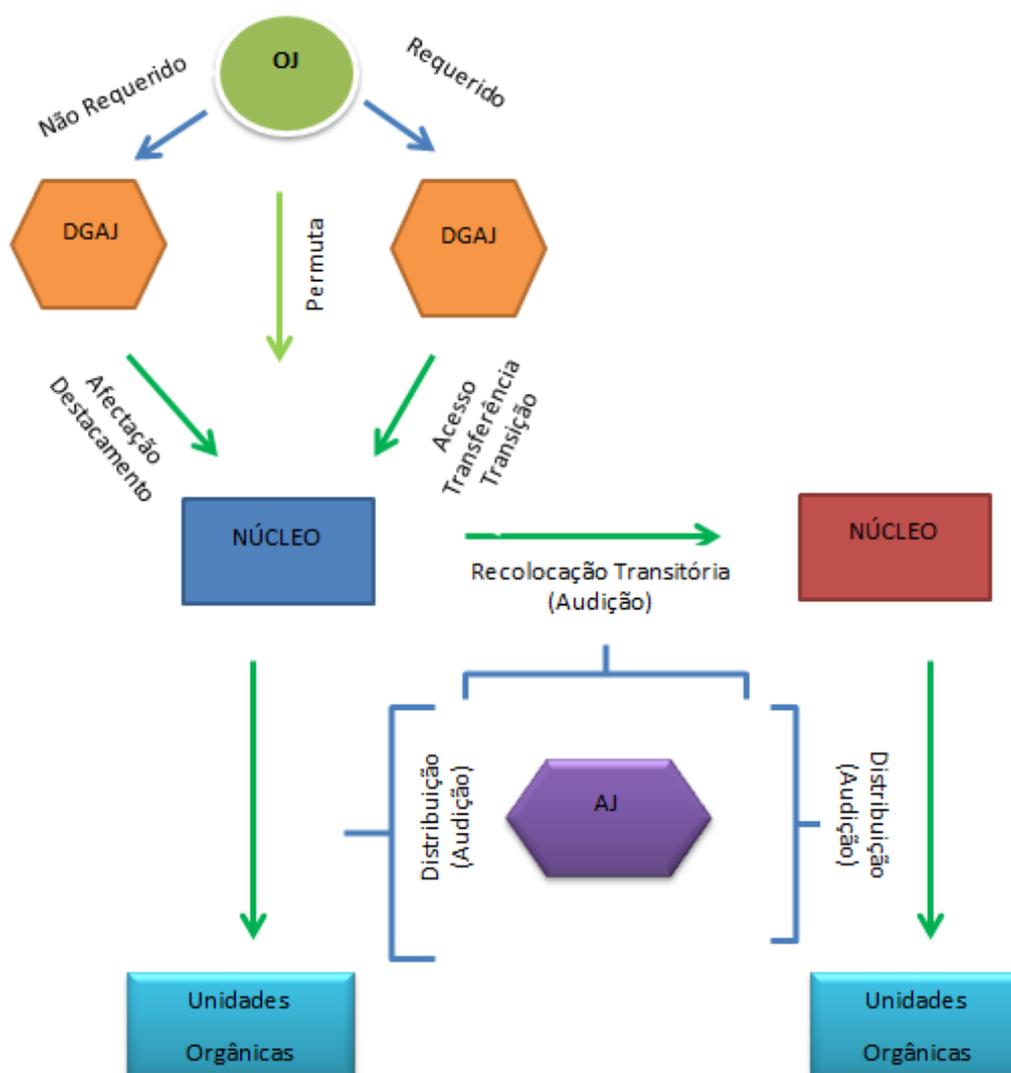
Integrando o sentido da nota nº. 55, importa sublinhar a complementariedade existente entre os instrumentos de mobilidade sob a tutela da DGAJ e aqueles sob a alçada do AJ, a qual se representa pela figura 4.

⁵⁴ Porque transversais a todos os tribunais judiciais de primeira instância e relatadas em quase todos os relatórios da comarca.

⁵⁵ Situação imprópria para a cultura gestonária que se pretende implementar no sector da justiça, até porque só em complementariedade de acções e em concertação de mobilidades se poderá gerir com eficiência e eficácia os RH para as necessidades sentidas pelas comarcas.

Figura 4

Complementariedade Entre os Instrumentos de Mobilidade
(Direcção-Geral da Administração da Justiça/Administrador Judiciário)



NOTA: A recolocação transitória só pode ser utilizada entre núcleos da mesma comarca.

Fonte: Produção e construção própria

Atento a todo o exposto e à insistente necessidade de mais RH, referenciada nos relatórios elaborados pelos JP das comarcas, importa perceber, por um lado, como se estão a gerir esses recursos; por outro lado, de que forma a mobilidade está a ser utilizada como instrumento de combate à pendência processual, à melhoria da produtividade e se o preenchimento dos quadros legais dos OJ se traduziria numa maior eficiência do desempenho do sistema judicial.

Por outras palavras, pretende-se estudar a adequabilidade gestonária da política pública em causa e evidenciar o mérito - ou não - da flexibilidade/mobilidade do factor de produção trabalho – OJ - na adopção de práticas gestonárias por objectivos. Estes devem visar a concretização dos propósitos daquela política: uma maior eficiência e produtividade de todo o sistema judicial, alcançando-se, assim, uma prestação de justiça de qualidade, proporcionando uma resposta judicial mais flexível, célere e próxima dos cidadãos.

CAPÍTULO TERCEIRO

A METODOLOGIA

1. Estudo, Pergunta de Investigação e Hipóteses

Os Tribunais são caracterizados, pela sua própria natureza, como organizações complexas, com estruturas rígidas e fragmentadas, constituídas por rituais pesados e opacos e possuindo demasiadas formalidades institucionais. A estas características, Friesen (1971) assinalou outras, como: o conflito entre a independência dos tribunais e a sua dependência dos poderes executivos e legislativos, para fornecimento de recursos essenciais para o desempenho das suas funções; as influências não-judiciais na nomeação para os mais altos níveis da hierarquia do sector da justiça; e a dificuldade de acção conjunta e complementar entre a gestão de topo dos tribunais e as estruturas decisórias não judiciais do sector da justiça.

Pese embora as tensões existentes entre os vários actores da área da justiça⁵⁶ tem-se tentado demonstrar, ao longo dos capítulos anteriores, o seguinte: por um lado, a inevitabilidade da chegada, mais cedo ou mais tarde, de modelos de gestão modernos à AP, em geral, e à administração judicial em particular⁵⁷; por outro lado, com a reorganização judiciária de Setembro/2014, que o Estado português tomou a iniciativa dessa mudança em todo o sistema de justiça⁵⁸.

É enquadrado na dinâmica dos instrumentos de mobilidade utilizados, quer pela DGAJ, quer pelo AJ, que o presente estudo se balizará e se deduziu a pergunta de investigação, a qual se volta a recordar:

Em que medida as mobilidades dos recursos humanos, ao nível dos oficiais de justiça, promovem a melhoria do desempenho do sistema judicial?

A unidade de análise irão ser os tribunais judiciais de primeira instância e a fonte dos dados será o universo daqueles tribunais – figura 5. Os respectivos dados serão decompostos pelos núcleos municipais e, dentro destes, pelas unidades de processos centrais e locais.

⁵⁶ E que possivelmente sempre continuarão a existir, podendo vir, contudo, a alterar o seu grau de intensidade.

⁵⁷ Visando, em paralelo, a promoção de melhorias no funcionamento do sistema judicial e a adopção de uma organização mais simples que, por essa via, seja também mais acessível ao cidadão.

⁵⁸ Através da qual se pretendeu alterar a arquitectura judicial, ao nível dos tribunais judiciais da primeira instância, assente sobretudo num modelo de gestão moderno, valorizando a autonomia da gestão de topo dos tribunais e a simplificação na afectação e mobilidades dos RH.

Figura 5 – Os Tribunais Judiciais das Comarcas de Primeira Instância



Fonte: *website* do OJ (<https://oficialdejustica.blogs.sapo.pt>), consultado em 01.08.2018

O espaço temporal em que se pretende estudar a política de mobilidade dos OJ, existente em todos os tribunais judiciais da primeira instância, está compreendido no período entre os anos judiciais de 2014 a 2017⁵⁹, discriminados da seguinte forma:

- a) - Ano judicial de Setembro/14 a Agosto/15;
- b) - Ano judicial de Setembro/15 a Agosto/16
- c) - Ano judicial de 2017.

De acordo com o artº. 27, nº. 1 do decreto-lei 40-A/16, de 22/12, o ano judicial a partir de 01.01.17 corresponde ao ano civil e, desta forma, o relatório elaborado pelo JP da comarca, nos

⁵⁹ Em termos de tratamento e análise de dados, optou-se por efectuar uma correspondência entre os anos judiciais e os anos civis. Assim, na base de dados o ano judicial de 2014/15 corresponde ao ano de 2015; o ano judicial de 2015/16 corresponde ao ano de 2016; e o ano judicial de 2017 corresponde ao ano de 2017.

termos do artº. 94 da LOSJ, não integra o período de Setembro a Dezembro de 2016, compreendendo somente o período correspondente ao ano de 2017.

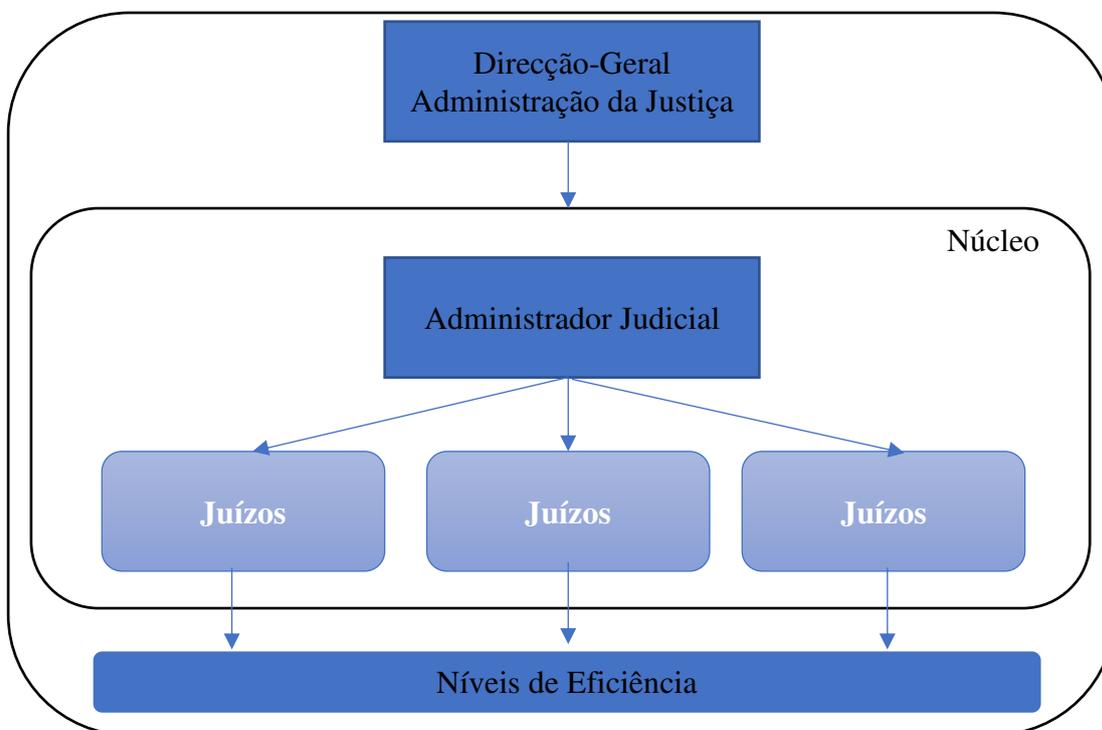
A pergunta de investigação procura apresentar uma relação entre a mobilidade nas instâncias judiciais de primeira instância ao nível dos OJ (que será tida como expressão das variáveis explicativas) e o funcionamento e/ou desempenho do sistema judicial (medido através dos níveis de eficiência que será substanciado como variável dependente).

Escolheu-se um *design* do tipo não experimental, que pretenderá responder àquela pergunta através da formulação das seguintes hipóteses de trabalho, que terão o respectivo tratamento empírico e que se sustentam nos instrumentos de mobilidade ao dispor da DGAJ e do AJ, as quais se enunciam no seguinte formato:

H1 – As mobilidades requeridas ou consentidas pelos OJ e utilizadas pela DGAJ promovem a melhoria do desempenho do sistema judicial.

H2 – As mobilidades utilizadas pelo AJ promovem a melhoria do desempenho do sistema judicial.

Figura 6 – Modelo de Análise



Fonte: Produção e construção própria

A figura 6 descreve e sintetiza o modelo de análise utilizado.

Num primeiro momento a DGAJ coloca os OJ no núcleo judicial. Ao longo dos três anos judiciais e em todos os núcleos judiciais, far-se-á um apuramento dos níveis de eficiência, resultantes daquela mobilidade, para depois se testarem as hipóteses de trabalho em vários momentos, procedendo-se, posteriormente, à validação destas.

Ao nível dos núcleos judiciais e para complementar esta análise, como adiante se menciona, através do modelo de regressão MMQ e duma análise de dados em painel, usaram-se os desvios existentes entre o número de OJ definido na portaria n.º. 161/14, de 21/8 para cada núcleo judicial e o número de OJ que exercem efectivamente funções em cada núcleo judicial, para aferir o efeito que este factor tem no desempenho judicial.

Após a DGAJ colocar os OJ no núcleo judicial, é responsabilidade do AJ proceder à sua distribuição pelos juízos processuais respectivos. Ao longo dos três anos judiciais e em todos os juízos processuais, far-se-á um apuramento dos níveis de eficiência, resultantes daquela mobilidade, para depois se testarem as hipóteses de trabalho em vários momentos, procedendo-se, posteriormente, à validação destas.

Ao nível dos juízos processuais e para complementar esta análise, como adiante se menciona, através de modelos multinível e de um modelo de análise de dados em painel, usaram-se, como indicadores, os desvios existentes entre o número de OJ definido na portaria n.º. 161/14, de 21/8 para cada núcleo judicial e juízo processual e o número de OJ que exercem efectivamente funções em cada.

Adicionalmente, construíram-se mais dois modelos multinível e um modelo de análise de dados em painel, em que se usou como variável dependente a variação relativa do nível de eficiência. Nestes, as variáveis explicativas usadas foram as variações absolutas dos OJ, quer ao nível dos núcleos judiciais, quer ao nível dos juízos processuais.

A operacionalização das hipóteses de trabalho assentará em dois vectores essenciais:

- i)** Os relatórios anuais elaborados pelos JP das comarcas, nos termos do ar.º. 94 da LOSJ;
- ii)** Os movimentos anuais ordinários e os extraordinários de OJ realizados pela DGAJ, nos termos dos art.ºs.18 e 19 do EFJ.

Através destes documentos irão ser retirados, tratados estatisticamente e analisados vários indicadores que medirão as variáveis dependente e independente e que, a final, se traduzirão nos resultados que nos permitirão responder à pergunta de investigação.

Deseja-se que essas respostas se concretizem no objectivo central deste trabalho: saber se as mobilidades utilizadas nos tribunais judiciais de primeira instância⁶⁰ se traduzem na melhoria do desempenho do sistema judicial, principalmente ao nível da produtividade e da eficiência⁶¹.

2. Dados, Recolha e Análise

O estudo pretendido basear-se-á em métodos quantitativos sendo que o tipo de dados será eminentemente estatístico. Os dados serão retirados, tratados, trabalhados e agregados, para posterior análise estatística, dos documentos produzidos pela DGAJ e pelos tribunais judiciais de primeira instância⁶².

A origem e o tratamento empírico dos dados será, pois, o seguinte:

A)

Pelos relatórios anuais elaborados pelos JP das comarcas, nos termos do artº. 94 da LOSJ, serão recolhidos os elementos estatísticos necessários para aferir o desempenho do sistema judicial, nomeadamente:

a1) a pendência processual do início de cada período analisado;

a2) os processos entrados em cada período analisado;

a3) os processos findos em cada período analisado;

Estes dados, depois de trabalhados estatisticamente, concretizar-se-ão nos indicadores que irão operacionalizar as hipóteses de trabalho referentes ao desempenho do sistema judicial e efectuar a medição da variável dependente.

B)

Pelos relatórios anuais elaborados pelos JP das comarcas, nos termos do artº. 94 da LOSJ, serão recolhidos os elementos necessários para aferir a mobilidade utilizada pelo AJ, nomeadamente:

b1) a distribuição de OJ pelas unidades processuais dos respectivos núcleos da comarca;

b2) a recolocação transitória dos OJ em diferentes núcleos da comarca.

⁶⁰ Aliadas à flexibilidade e adequabilidade de medidas gestionárias sufragadas pelo modelo de gestão utilizado.

⁶¹ E, por consequência, num melhor funcionamento do mesmo proporcionando uma resposta judicial mais ágil, rápida e próxima dos cidadãos.

⁶² Principalmente o relatório anual que, ao nível do desempenho judicial, se sustenta na aplicação informática que efectua a gestão e a tramitação processual dos tribunais (programa Citius), sendo também esta a origem e a fonte da estatística oficial da justiça portuguesa.

Os dados recolhidos, que concretizam a gestão que o AJ foi efectuando ao longo do período em análise, traduzir-se-ão nos indicadores que irão operacionalizar as hipóteses de trabalho referentes às mobilidades utilizadas pelo AJ e medir esta variável independente.

C)

Pelos documentos solicitados à DGAJ⁶³ serão recolhidos os dados e elementos necessários que corporizam os indicadores que irão operacionalizar as hipóteses de trabalho referentes às mobilidades utilizadas pela DGAJ, e medir esta variável independente.

Os procedimentos utilizados para a recolha de dados foram os seguintes:

A) - Criou-se uma base de dados idêntica ao do quadro 11, para todos os núcleos de todas as comarcas e para cada ano dos três anos judiciais em estudo, para introdução dos dados constantes nos documentos atrás referenciados;

Quadro 11 – Base de Dados para Tratamento Empírico

Ano	Ncl	Jz	PdI	PE	PF	PdF	Prt 161/14	Mob DGAJ	Δ OJ	Mob AJ

Fonte: Produção e construção própria

B) - Pela legislação vigente, nomeadamente pela portaria n.º. 161/14, de 21/8 com a alteração efectuada pela portaria n.º. 93/17, de 6/3, registou-se o quadro legal de OJ por núcleos e por unidades centrais e processuais para cada uma das vinte e três comarcas;

C) - Pelos documentos solicitados à DGAJ e pelos movimentos de OJ publicados em DR, recolheram-se os dados respeitantes às mobilidades requeridas ou anuídas pelos OJ e utilizadas pela DGAJ para cada núcleo de todas as comarcas, relativamente aos três anos judiciais em análise⁶⁴;

⁶³ Relativos ao mapa de pessoal OJ colocado nos tribunais judiciais de primeira instância durante o período em análise; à lista de transição e afectação dos OJ àqueles tribunais em Setembro/14; e aos movimentos anuais ordinários e extraordinários dos OJ, nos termos dos art.ºs. 18 e 19 do EFJ.

⁶⁴ Percebendo-se, assim, o défice existente de OJ entre o quadro legal fixado em legislação própria e aqueles que efectivamente se encontram colocados nos tribunais judiciais de primeira instância.

D) - Pelos relatórios elaborados pelos JP de todas as comarcas recolheram-se os dados respeitantes às mobilidades utilizadas pelo AJ para cada núcleo e para cada unidade orgânica de todas as comarcas, relativamente aos três anos judiciais em análise;

E) - Pelos relatórios elaborados anualmente pelos JP de todas as comarcas e dos três anos judiciais em estudo, recolheram-se, para cada ano judicial, para cada núcleo e para cada juízo processual das vinte e três comarcas, os restantes dados que constam do quadro 11 e que se discriminam:

e1) - a pendência inicial, os processos entrados e findos e a pendência final dos períodos temporais em causa;

e2) - os OJ que estiveram, em média, efectivamente em funções por cada juízo processual, resultante das mobilidades utilizadas pelo AJ;

F) - De seguida procedeu-se às respectivas somas por núcleos e por comarcas, de forma a se ter presente a evolução sofrida ao longo dos três anos judiciais, ao nível do desempenho do sistema judicial e da incrementação das mobilidades dos OJ;

G) - Nas mobilidades utilizadas pelo AJ, para posterior cálculo da produtividade e eficiência do sistema judicial, optou-se por relevar somente os OJ em exercício efectivo de funções nos juízos processuais, a tramitar directamente os processos. Os restantes OJ foram “agrupados” na unidade central, englobando esta os OJ em funções nesta unidade, nas secções de serviço externo, no gabinete de apoio aos órgãos de gestão, no apoio aos secretários de justiça, em mobilidade no MP, em situação de absentismo ou por qualquer outra razão que se tenha mostrado premente efectuar esta agregação.

3. Tratamento Estatístico

3.1. Apuramento da Eficiência: Núcleos Judiciais e Juízos Processuais

O desenvolvimento da presente dissertação passou pela realização de três fases distintas:

A - Apuramento dos níveis de eficiência dos:

- Núcleos judiciais;
- Juízos processuais.

B – As determinantes da eficiência para os núcleos judiciais;

C – As determinantes da eficiência para os juízos processuais.

Para determinar o desempenho do sistema judicial e para apurar e avaliar a sua eficiência organizacional seleccionou-se o método estatístico de análise de dados DEA. Isto é, com suporte na análise efectuada por Young-bae e Choongoo (2010), utilizou-se aquele método para construir uma programação linear de forma a avaliar e medir a eficiência e a produtividade de todas as unidades decisórias. O índice DEA assume valores entre 0 e 1, para as unidades menos e mais eficientes, respectivamente.

A origem da técnica analítica deste método encontra-se desenvolvida no trabalho de Charnes, Cooper e Rhodes (1978), referindo estes autores que o método DEA foi desenvolvido para avaliar a eficiência, principalmente, de organizações cuja finalidade não seja o lucro, como é o caso da AP.

Segundo os mesmos autores, esta metodologia permite construir fronteiras de produção de unidades produtivas, empregadas em avaliar a eficiência e monitorizar a produtividade daquelas. Estas unidades de decisão, designadas de DMU (*Decision Making Units*), encerram em si mesmo o estabelecimento de metas de eficiência, referenciadas por aquelas fronteiras.

Por outro lado, o desenvolvimento de medidas de desempenho e/ou de eficiência melhora o planeamento e controle das actividades da organização, sendo passível de utilização na avaliação de programas e políticas públicas (Charnes, Cooper e Rhodes 1978). Podendo, igualmente, auxiliar, no planeamento de actividades futuras, identificando as ineficiências e a magnitude destas (Banker, Charnes e Cooper 1984).

Kassai (2002) refere que o DEA utiliza programação matemática visando relacionar recursos e resultados, identificando as unidades eficientes da organização que irão determinar a fronteira da eficiência organizacional. Acrescentando Charnes, Cooper e Rhodes (1978) e Banker, Charnes e Cooper (1984) que a DEA define a curva da eficiência ou da máxima produtividade considerando a relação óptima entre *inputs* e *outputs*, permitindo determinar o aumento de *outputs* ou a diminuição de *inputs* para que o desempenho organizacional seja optimizado.

Procurando sempre as fronteiras da eficiência organizacional, os estudos daqueles autores deram origem a dois modelos do método DEA: o CCR e o BCC.

Charnes, Cooper e Rhodes (1978) criaram o modelo CCR – iniciais dos nomes dos autores -, sustentado em retornos de escala constante, o *Constant Returns to Scale*. Isto é, a uma variação dos *inputs* corresponde uma variação proporcional de *outputs*, assumindo-se que a organização apresenta elevados níveis de produtividade, estando a actuar sobre a fronteira de produção eficiente.

Charnes, Cooper e Rhodes (1978) referem ainda que a eficiência calculada através deste modelo é uma eficiência técnica global e que se uma DMU é eficiente através do modelo CCR, então é globalmente eficiente.

Presume, pois, este modelo a máxima eficiência organizacional, sendo o seu objectivo maximizar o nível de produção (*output*) utilizando o máximo de consumos (*inputs*) observados (Kassai 2002).

Banker, Charnes e Cooper (1984) desenvolveram o modelo BCC – iniciais dos nomes dos autores -, sustentado em retornos variáveis de escala, o *Variable Returns to Scale*. Ou seja, a uma variação de *inputs* corresponde uma variação de *outputs* que pode não ser proporcional. Concretizam aqueles autores esta ideia definindo que uma variação de *inputs* pode provocar uma variação maior que o proporcional de *outputs* (retorno crescente de escala); ou que uma variação de *inputs* pode provocar uma variação menor que o proporcional de *outputs* (retorno decrescente de escala).

Admite, pois, este modelo que a produtividade máxima varie em função da escala de produção, permitindo a utilização de DMU's distintas (Belloni 2000).

Banker, Charnes e Cooper (1984) acrescentam que a eficiência calculada através do BCC diz-se eficiência técnica local e se uma DMU é eficiente através deste modelo, então é localmente eficiente.

Para se utilizar o método DEA, as unidades de produção devem preencher, de acordo com Charnes, Cooper e Rhodes (1978), os seguintes requisitos: **i)** serem comparáveis, **ii)** serem homogéneas, **iii)** actuar sob as mesmas condições e **iv)** os *inputs* e *outputs* devem ser idênticos, deferindo apenas na intensidade ou magnitude.

Finalmente, importa deixar expresso algumas limitações deste método de análise de dados, realçando-se, de acordo com Charnes, Cooper e Rhodes (1978), Banker, Charnes e Cooper (1984) e Andersen e Petersen (1993), as seguintes:

- Pouca variedade de *inputs* para medir a eficiência da organização;
- Subjectividade na selecção das variáveis para medição da eficiência;
- Eventuais erros de medição podem comprometer a análise;
- É sustentada em técnica não paramétrica e, assim, difícil de formulação de hipóteses estatísticas e não aconselhável na extrapolação de conclusões.

No presente trabalho foram definidas como DMU todos os núcleos judiciais e juízos processuais do país, os quais preenchem os requisitos acima referidos.

Pretendendo-se apurar a eficiência e a produtividade das DMU's como resultado do desempenho do sistema judicial e não se podendo olvidar a complexidade estrutural e organizativa do modelo gestor de competências tripartidas, para determinar aquela eficiência seleccionaram-se dois *inputs* e um *output* para cada um dos anos judiciais em estudo e para cada núcleo judicial e juízo processual.

Os *inputs* foram os seguintes:

- Para os núcleos judiciais foram considerados os processos entrados em cada período⁶⁵ e a totalidade dos OJ, em valor absoluto, colocados e destinados pela DGAJ a cada núcleo e em cada período temporal;

- Para os juízos processuais foram considerados os processos entrados em cada período e a % de OJ, em valores relativos, dedicados ao exercício efectivo de funções em cada juízo processual e em cada período temporal⁶⁶.

O *output* foi o seguinte: os processos findos em cada período⁶⁷.

O desenvolvimento do tratamento estatístico e analítico dos dados foi orientado para o *output*. Tal escolha deveu-se, por um lado, ao facto das DMU serem orientadas por um juiz e ser este o responsável pelo período temporal da decisão bem como pelo poder de direcção processual de que é titular; por outro lado, os *inputs* são independentes do juiz, dizem respeito à vivência em sociedade e à gestão efectuada pela DGAJ e pelo AJ.

Para que a análise e a interpretação dos resultados com as consequentes conclusões deste trabalho se mostrem lineares, coerentes e alinhadas, o estudo elaborado na presente dissertação⁶⁸ obedecerá aos seguintes parâmetros e/ou critérios:

⁶⁵ Directamente relacionado com a dinâmica da sociedade civil nas suas várias dimensões e do exercício efectivo de cidadania.

⁶⁶ Para a concretização deste *input* julgaram-se dois planos: **1)** Consideraram-se somente os OJ em exercício efectivo de funções nos juízos processuais; os OJ que não se encontram a tramitar directamente os processos, foram "agrupados" na unidade central, englobando esta os OJ em funções nesta unidade, nas secções de serviço externo, no gabinete de apoio aos órgãos de gestão, no apoio aos secretários de justiça, em mobilidade no MP, em situação de absentismo ou por qualquer outra razão que se tenha mostrado premente efectuar esta agregação; **2)** Sendo da responsabilidade do AJ a colocação de OJ nos juízos processuais, a mesma está limitada/condicionada pela gestão que a DGAJ efectua dos OJ e dependente da colocação de OJ que esta entidade realiza ao nível do núcleo judicial.

⁶⁷ Representa o indicador com maior potencial de medição e avaliação do desempenho do sistema judicial.

⁶⁸ Atenta, por um lado a complexidade da análise estatística e a múltipla variedade de resultados possíveis de apurar e, por outro lado a extensão a que a presente dissertação deve obedecer, teve que se optar por critérios de investigação e objectivos concretos para trabalhar estatística e analiticamente no presente trabalho.

1 - Efectuando o tratamento dos dados de forma global, perceber a produtividade e a eficiência do sistema judicial nos últimos três anos judiciais, englobando e hierarquizando, se possível, todos os juízos processuais e núcleos judiciais⁶⁹;

2 – Calcular a eficiência das DMU, por núcleo judicial e juízo processual, de acordo com a seguinte categorização analítica:

a) - Os núcleos judiciais foram agrupados pela sua dimensão em dois grupos⁷⁰:

- Um de maior dimensão composto pelo conjunto dos núcleos judiciais integrados nas comarcas de Lisboa, Lisboa Oeste, Lisboa Norte e do Porto que correspondem, sensivelmente, em termos administrativos à área metropolitana de Lisboa (AML) e à área metropolitana do Porto (AMP);

- Outro de menor dimensão composto pelo conjunto dos restantes núcleos judiciais integrados nas remanescentes comarcas⁷¹;

b) - Os juízos processuais foram agrupados segundo a sua natureza⁷².

3 - Finalmente, tratando os dados no sentido de analisar a, eventual, relação existente entre o total preenchimento do quadro legal de OJ em todas as comarcas e o desempenho do sistema judicial⁷³.

3.2. Determinantes da Eficiência: Núcleos Judiciais

Importa nesta altura recordar a estrutura da nossa organização judiciária, ao nível da comarca, que corresponde, em regra, ao distrito administrativo. A figura 7 mostra que aquelas são compostas por um ou mais núcleos judiciais, identificados, em regra, pelos concelhos, integrando estes núcleos um ou mais juízos processuais, de acordo com as suas competências materiais e territoriais.

⁶⁹ Desta forma, apurar se esse desempenho apresenta melhorias sustentáveis e uma trajectória positiva, tendo em vista a concretização dos objectivos que se pretendem atingir.

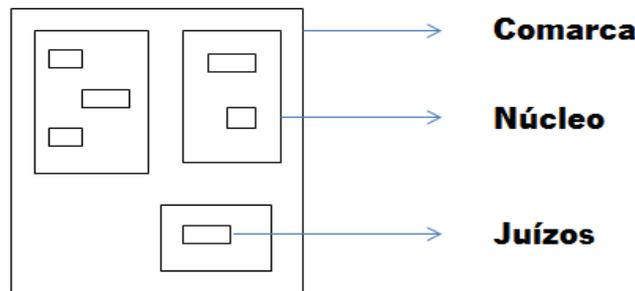
⁷⁰ Esta opção deveu-se ao facto de nas AML e AMP se encontrarem pendentes cerca de 630.000 processos judiciais (muito perto de 2/3 do total nacional), os quais são tramitados por cerca de 2500 OJ (quase 50% da totalidade dos OJ) e, desta forma, o peso processual que o grupo de maior dimensão tem na estrutura organizacional do sistema judicial português poder enviesar a análise e adulterar a inferência estatística pretendida.

⁷¹ À excepção dos núcleos que fazem parte das comarcas dos Açores e da Madeira que, por razões específicas e características próprias da insularidade, não foram consideradas neste estudo

⁷² Esta opção deveu-se ao facto das várias naturezas dos juízos apresentarem realidades, complexidades, dificuldades, diversidades e competência materiais completamente diferentes e impossíveis de comparar. A título de exemplo, refere-se que em 31.12.2017 cerca de 2/3 da pendência processual, mais de 600.000 processos, encontrava-se nos juízos de execução.

⁷³ Ou seja, apurar qual a evolução da eficiência e produtividade do sistema com esse preenchimento dos quadros e, assim, com mais OJ.

Figura 7 – Composição da Comarca



Fonte: Produção e construção própria

Para determinar a inferência estatística pretendida, efectuou-se a análise em dois planos: ao nível do núcleo judicial⁷⁴ e ao nível da natureza do juízo processual⁷⁵.

Relativamente aos núcleos judiciais, para os dois grupos em separado, primeiro o de maior dimensão e a seguir o de menor dimensão, optou-se pelo modelo de regressão linear de estimação dos coeficientes de regressão, isto é, o designado MMQ⁷⁶. Descreve-se este modelo de seguida:

$$\hat{y}_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \mu$$

Em que:

A variável dependente é o nível de eficiência para cada núcleo judicial calculada conforme mencionado no ponto anterior.

Como variável independente foi usada o desvio existente entre o número de OJ definido pela portaria legal com o número efectivo de OJ afecto pela DGAJ a cada núcleo judicial. Em função das hipóteses formuladas, o comportamento expectável desta variável é que a mesma possa comprovar o facto de que a uma redução do desvio existente, ou seja, a um aumento de OJ colocados no núcleo judicial corresponda um aumento da eficiência judicial.

⁷⁴ A responsabilidade pela mobilidade dos OJ a este nível é da DGAJ.

⁷⁵ A responsabilidade pela mobilidade dos OJ a este nível é do AJ.

⁷⁶ Este método também é designado por método dos mínimos quadrados ordinários (MQO) ou de *ordinary least squares* (OLS). Para que a regressão seja precisa e válida, terá de se atender a alguns pressupostos, que este estudo irá testar, como, por exemplo: i) as variáveis independentes não estejam relacionadas com os resíduos, ii) os resíduos não estejam relacionados entre si e possuam variância constante, iii) as variáveis independentes não estejam relacionadas entre si de forma perfeita e iv) os resíduos sejam normalmente distribuídos (Hair, Black, Babin, Anderson e Tathan 2009).

Como variável de controlo foi usado OJ na Central, ou seja, os OJ que não se encontram em exercício de funções nos juízos processuais mas “agregados” na unidade central⁷⁷, podendo, como tal, através de mobilidades dentro do núcleo, afectar a variável dependente.

Através das observações efectuadas apurou-se para cada uma das variáveis a média, o desvio-padrão e os valores mínimos e máximos observados. Para cada um dos três anos judiciais, calculou-se a eficiência judicial, definindo-se a mediana e os respectivos quartis, tentando-se prever o valor de resposta da variável dependente a partir das alterações verificadas na variável independente.

Aliando-se a este modelo de regressão, efectuou-se uma análise dos dados em painel conjugando-se duas dimensões de comparabilidade: o tempo (transversal) e o espaço (longitudinal). Esta combinação de dados de corte transversal com séries temporais permite observar a dinâmica das variáveis explicativas ao longo do tempo (Nakamura, Martin, Forte, Costa e Amaral 2007). Os dois grupos amostrais acima referidos foram observados ao longo dos três anos judiciais em estudo conjuntamente com a comparação transversal realizada entre os vários núcleos observados.

Pretendendo-se nesta dimensão do trabalho, com aqueles instrumentos de pesquisa analítica apurar o nível de eficiência das DMU, tendo em consideração os seguintes factores: o preenchimento total do quadro legal dos OJ; a mobilidade dos OJ “colocados” nas unidades centrais; e a relação destes factores com o desempenho judicial.

O modelo de análise de dados em painel foi o seguinte:

$$y_{it} = \beta X_{it} + \alpha Z_{it} + \varepsilon_{it}$$

Em que:

A variável dependente é o nível de eficiência para cada núcleo judicial calculada de acordo com o atrás referido.

Como variável independente foi usada o desvio existente entre o número de OJ definido pela portaria legal com o número efectivo de OJ afecto pela DGAJ a cada núcleo. Em função das hipóteses formuladas, o comportamento expectável desta variável é que a mesma possa comprovar o facto de que a uma redução do desvio existente, ou seja, a um aumento de OJ colocados no núcleo corresponda um aumento da eficiência judicial.

⁷⁷ Lembra-se que os OJ que não se encontram a tramitar directamente os processos, foram “agrupados” na unidade central, englobando esta os OJ em funções nesta unidade, nas secções de serviço externo, no gabinete de apoio aos órgãos de gestão, no apoio aos secretários de justiça, em mobilidade no MP, em situação de absentismo ou por qualquer outra razão que se tenha mostrado premente efectuar esta agregação.

Como variável de controlo foi usado OJ na Central, ou seja, os OJ que não se encontram em exercício de funções nos juízos processuais mas “agregados” na unidade central⁷⁸, podendo, como tal, através de mobilidades dentro do núcleo, afectar a variável dependente.

No presente modelo foram analisados os efeitos para os três anos judiciais em estudo, sendo que estes também foram analisados em conjunto e adicionado o elemento $\overline{\alpha Z_{it}}$ para capturar os efeitos idiossincráticos de cada um dos núcleos e que possam interferir com a sua eficiência.

A análise estatística efectuada elucida a variação na variável dependente explicada pelos efeitos fixos não observáveis introduzidos na análise de dados em painel.

3.3. Determinantes de Eficiência: Juízos Processuais

Os juízos processuais foram separados em vários grupos, segundo a natureza daqueles juízos, isto é, de acordo com as respectivas competências materiais e territoriais.

A razão desta separação deveu-se a dois factores:

- Os requisitos que as DMU devem possuir para se poder efectuar uma análise válida e correcta, nomeadamente, a sua comparabilidade e a actuação sob as mesmas condições;

- As competências e as complexidades dos vários juízos processuais e a variabilidade existente entre todos eles traduzem-se numa dificuldade de gestão e de mobilidade dos OJ que, não se efectuando esta separação, podia originar erros de análise no desempenho das DMU⁷⁹.

Para todos os grupos em separado e por cada ano dos três anos judiciais em estudo, operou-se o tratamento estatístico, analisando os dados através de modelos multinível, que se passaram a utilizar e que a seguir se descrevem:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \mu$$

Em que:

A variável dependente é o nível de eficiência para cada juízo processual calculada conforme mencionado anteriormente.

⁷⁸ Ver nota 77.

⁷⁹ Em termos exemplificativos, a ponderação na gestão e mobilidade dos OJ é importante atenta a complexidade e diversidade de juízos processuais existentes no núcleo e na comarca. Por exemplo, juízos centrais de instrução criminal, juízos centrais de execução, juízos locais genéricos, juízos locais de pequena criminalidade ou juízos centrais de trabalho, apresentam tramitações e cumprimento de prazos processuais diferentes, tempos e conteúdos de decisões díspares e pendências e volume processual incomparáveis – factores a considerar pelo AJ na altura de decidir as mobilidades dos OJ.

São usadas duas variáveis independentes:

- A nível 1 o desvio existente entre o número de OJ em funções nos juízos processuais e o número de OJ definido na portaria legal para os respectivos juízos. Em função das hipóteses formuladas, o comportamento expectável desta variável é que a mesma possa comprovar o facto de que a uma redução do desvio existente, ou seja, a um aumento de OJ colocados nos juízos processuais corresponda um aumento da eficiência judicial;

- A nível 2 o desvio existente entre o número de OJ em funções nos núcleos judiciais e o número de OJ definido na portaria legal para os respectivos núcleos. Em função das hipóteses formuladas, o comportamento expectável desta variável é que a mesma possa comprovar o facto de que a uma redução do desvio existente, ou seja, a um aumento de OJ colocados nos núcleos judiciais corresponda um aumento da eficiência judicial.

Com o presente modelo multinível, utilizam-se dois níveis de análise: o juízo processual (nível 1) e o núcleo judicial (nível 2). Serão, progressivamente, construídos modelos partindo do base (modelo 1), passando depois a incluir as variáveis de nível 1 (modelo 2) e posteriormente incluir as variáveis de nível 2 (modelo 3). Por fim, o modelo 4 assume variações na inclinação e na intercepção nas rectas estimadas.

Os modelos multinível são adequados para determinar o efeito de variáveis situadas em diferentes níveis. O desvio existente de OJ ao nível do juízo processual está a nível diferente do desvio existente de OJ para os núcleos judiciais, sendo que ambos têm impacto no nível da eficiência judicial.

Após análise efectuada aos dados do modelo multinível para os anos de 2015, 2016 e 2017, agregaram-se os mesmos numa análise de dados em painel, mantendo-se as variáveis dependentes e independentes, ou seja:

$$\overline{y_i} = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \mu$$

Em que:

A variável dependente é o nível de eficiência para cada juízo processual calculada conforme mencionado anteriormente.

As variáveis independentes são:

- O desvio existente entre o número de OJ em funções nos juízos processuais e o número de OJ definido na portaria legal para os respectivos juízos. Em função das hipóteses formuladas, o

comportamento expectável desta variável é que a mesma possa comprovar o facto de que a uma redução do desvio existente, ou seja, a um aumento de OJ colocados nos juízos processuais corresponda um aumento da eficiência judicial;

- O desvio existente entre o número de OJ em funções nos núcleos judiciais e o número de OJ definido na portaria legal para os respectivos núcleos. Em função das hipóteses formuladas, o comportamento expectável desta variável é que a mesma possa comprovar o facto de que a uma redução do desvio existente, ou seja, a um aumento de OJ colocados nos núcleos judiciais corresponda um aumento da eficiência judicial.

Neste caso, para além de usar efeitos fixos para capturar o efeito de características não observáveis dos juízos processuais que possam ter efeito na eficiência, foram construídos *clusters* para controlar o efeito dos núcleos judiciais na eficiência.

Foram, ainda, realizadas algumas estimações adicionais, para os anos de 2016 e 2017, utilizando-se novamente modelos multinível, registando-se, contudo, algumas alterações ao modelo atrás explanado. A análise multinível final foi a seguinte:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \mu$$

Em que:

A variável dependente é a variação relativa verificada no nível de eficiência entre 2015 para 2016 e de 2016 para 2017.

As variáveis independentes utilizadas foram as seguintes:

- A nível 1 a variação do número de OJ em funções nos juízos processuais. Em função das hipóteses formuladas, o comportamento expectável desta variável é que a mesma possa comprovar o facto de que a um aumento daquela variação, ou seja, a um aumento de OJ colocados nos juízos processuais corresponda um aumento da variação do nível de eficiência judicial;

- A nível 2 a variação do número de OJ em funções nos núcleos judiciais. Em função das hipóteses formuladas, o comportamento expectável desta variável é que a mesma possa comprovar o facto de que a um aumento daquela variação, ou seja, a um aumento de OJ colocados nos núcleos judiciais corresponda um aumento da variação do nível de eficiência judicial.

Finalmente, após a análise adicional efectuada aos dados do modelo multinível para os anos de 2016 e 2017, agregaram-se os mesmos numa análise de dados em painel, mantendo-se as variáveis dependentes e independentes, ou seja:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \mu$$

Em que:

A variável dependente é a variação relativa verificada no nível de eficiência entre 2015 para 2016 e de 2016 para 2017.

As variáveis independentes são:

- A variação do número de OJ em funções nos juízos processuais. Em função das hipóteses formuladas, o comportamento expectável desta variável é que a mesma possa comprovar o facto de que a um aumento daquela variação, ou seja, a um aumento de OJ colocados nos juízos processuais corresponda um aumento da variação do nível de eficiência judicial;

- A variação do número de OJ em funções nos núcleos judiciais. Em função das hipóteses formuladas, o comportamento expectável desta variável é que a mesma possa comprovar o facto de que a um aumento daquela variação, ou seja, a um aumento de OJ colocados nos núcleos judiciais corresponda um aumento da eficiência judicial

Neste caso, para além de usar efeitos fixos para capturar o efeito de características não observáveis dos juízos processuais que possam ter efeito na variação do nível de eficiência, foram construídos *clusters* para controlar o efeito dos núcleos judiciais na variação do nível de eficiência.

CAPÍTULO QUARTO

OS RESULTADOS

1. Características do Sistema Judicial

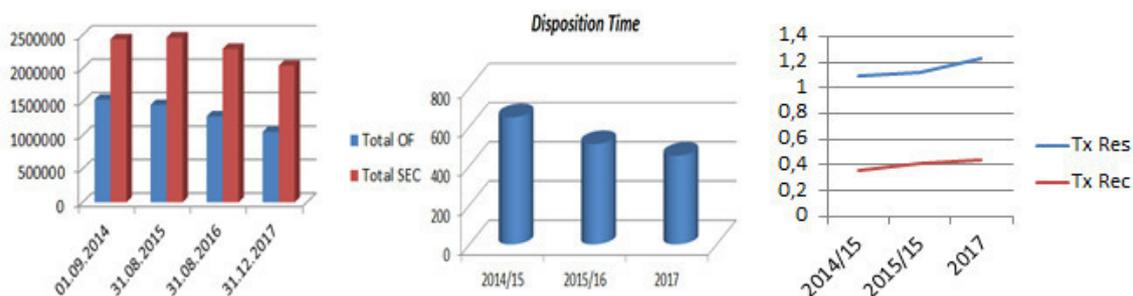
Antes de se efectuar a análise sobre a eficiência demonstrada pelo sistema judicial nos três anos judiciais em estudo, importa conhecer e perceber os resultados que realçam as características da realidade judicial portuguesa.

Estas particularidades estão consubstanciadas nos elementos estatísticos descritivos que se apresentam e que servem para enquadrar o desempenho judicial.

Os indicadores que a seguir se indicam⁸⁰, acompanhados de um breve comentário, detalham e relevam, em termos racionais e objectivos, o panorama do sector judicial e balizam a investigação efectuada, ao nível da eficiência e produtividade do sistema judicial.

Discriminam-se, então, alguns dos atributos do sector judicial português:

Figura 8 – Estatísticas Oficial e de Secretaria
e Taxas *Disposition Time*, Resolução e Recuperação



Fonte: produção e construção própria

Conforme se verifica na figura 8, as duas realidades estatísticas⁸¹ que coexistem no universo judicial têm um peso processual diferente. Pese embora ambas apresentarem uma tendência de descida, a estatística da secretaria, em 31.12.2017, é sensivelmente o dobro da estatística oficial (dois milhões para um milhão de processos).

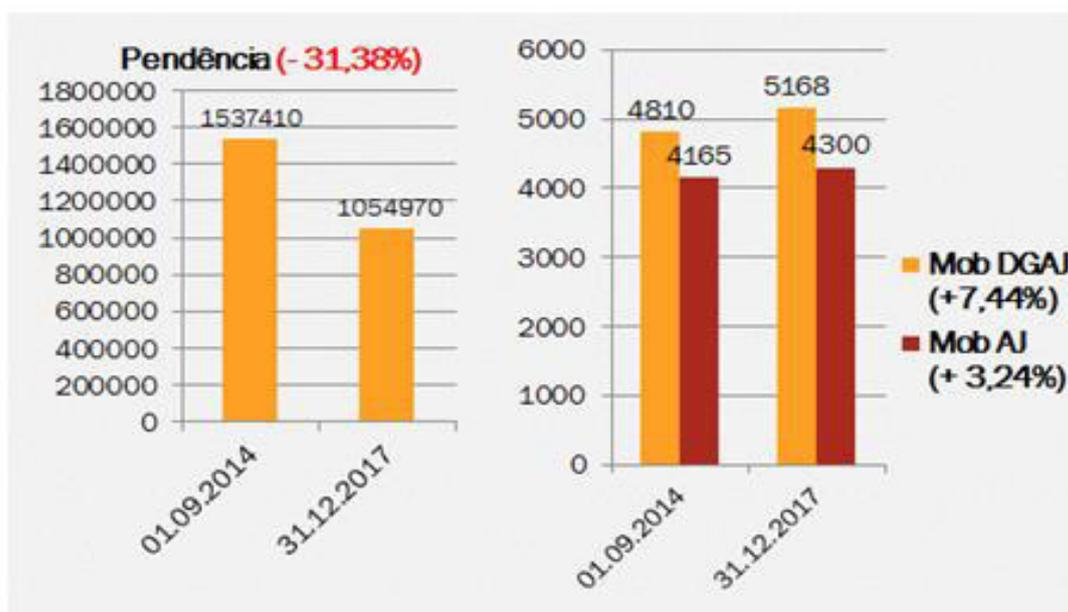
⁸⁰ Seleccionaram-se aqueles que, dum forma rápida, sintética, lógica e coerente, possam dar a conhecer as várias dimensões judiciais que enquadraram a análise efectuada ao desempenho do sistema judicial.

⁸¹ Nos tribunais utilizam-se dois formatos de análise estatística: a estatística oficial e a estatística de secretaria. A estatística oficial contabiliza o final do processo a partir do momento em que há uma decisão judicial que o decida (independentemente do trânsito em julgado da mesma); a estatística da secretaria contabiliza o final do processo somente a partir do momento em que o aquele é remetido para o arquivo geral do tribunal.

O sistema judicial, na sua estatística oficial⁸², apresenta, ao longo destes três anos judiciais, um aumento das taxas de resolução e de recuperação (de 1,09 para 1,23 e de 0,36 para 0,44). Significam estes valores que, no ano de 2017, terminaram mais 23% dos processos que entraram, sendo que 44% destes respeitavam a pendência acumulada. Por outro lado, a taxa *disposition time* diminuiu de 648 para 452 dias, sendo estes os dias necessários para terminar todos os processos pendentes, caso não houvesse mais entrada de processos nos tribunais.

Todos estes elementos conjugados sugerem uma melhoria do desempenho judicial e uma diminuição sustentada da pendência processual judicial.

Figura 9 – Variação da Mobilidade dos OJ e da Pendência Processual

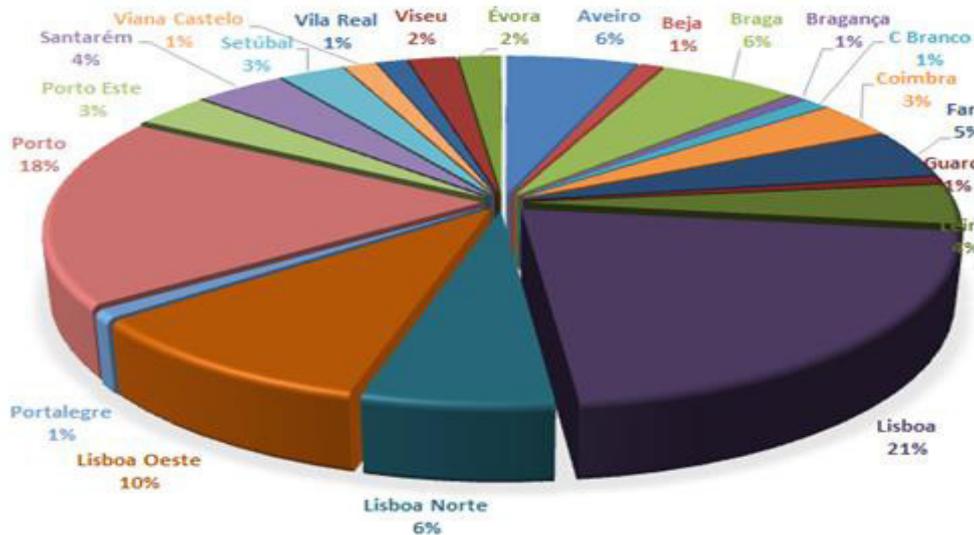


Fonte: produção e construção própria

Observamos pela figura 9 a diminuição de cerca de 500 mil processos desde o início da reorganização judiciária até ao final do ano de 2017. No mesmo período a DGAJ colocou no sector judicial mais 358 OJ e o AJ teve ao seu dispor mais 135 OJ na tramitação processual. Ou seja, a uma quebra da pendência processual de 31,38% correspondeu um crescimento de OJ de 7,44% (através de mobilidades utilizadas pela DGAJ) e de 3,24% (resultantes de mobilidades utilizadas pelo AJ).

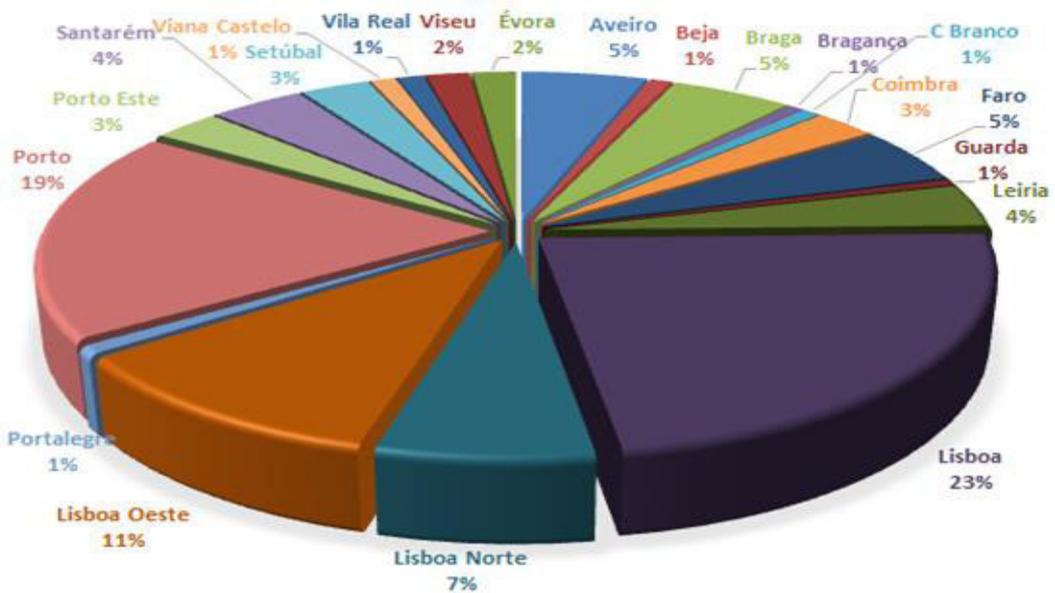
⁸² Atendendo, por um lado, ao limite e à extensão que a presente dissertação deverá obedecer e, por outro lado, sendo a estatística oficial a estatística assumida pela república portuguesa, optou-se por esta para análise e estudo ao longo de todo este trabalho.

Figura 10 – Volume Processual por Comarcas



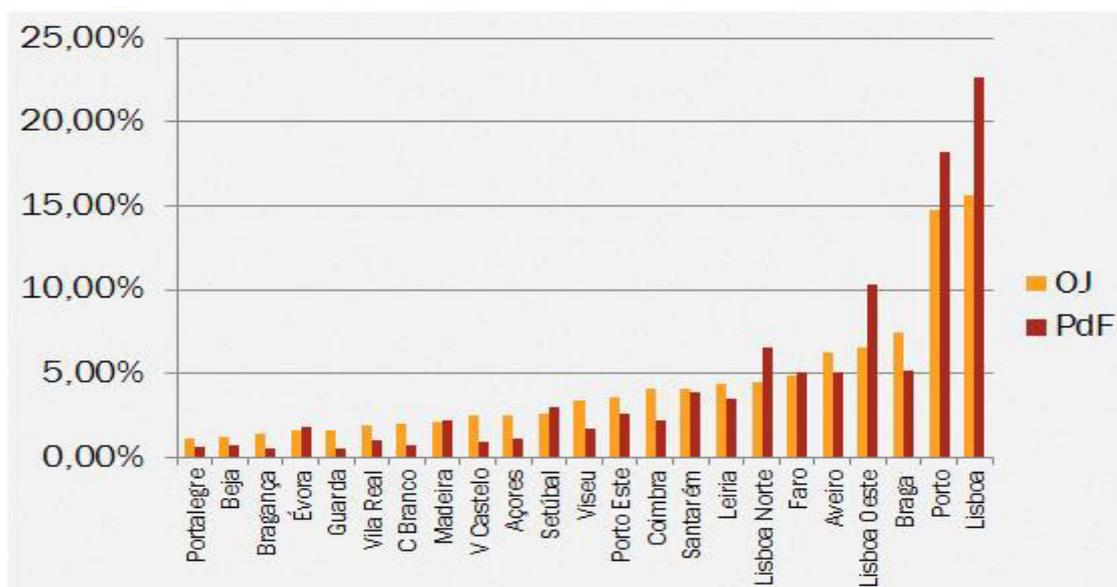
Fonte: produção e construção própria

Figura 11 – Pendência Processual por Comarcas



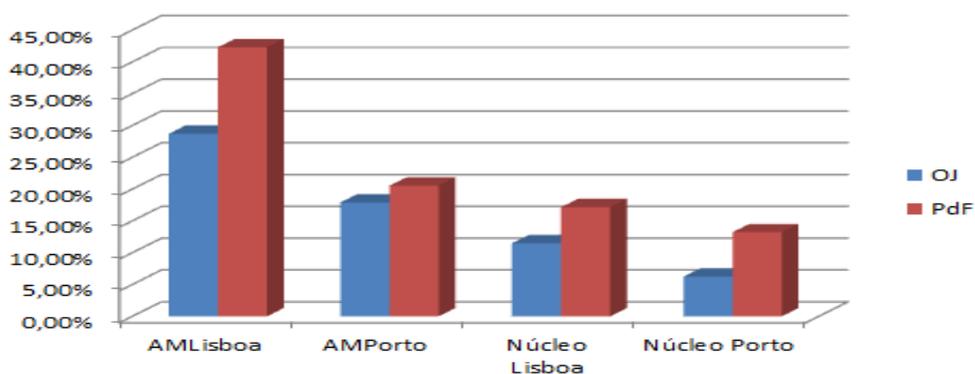
Fonte: produção e construção própria

Figura 12 – Comarcas: Comparação OJ/Pendência Processual



Fonte: produção e construção própria

Figura 13 – AML, AMP e Núcleos de Lisboa e do Porto:
Comparação OJ/Pendência Processual



Fonte: produção e construção própria

As figuras 10, 11, 12 e 13 comprovam que, também no sector da justiça, a AML e a AMP têm um peso enorme no universo judicial, seja ao nível da pendência processual, seja ao nível dos RH absorvidos.

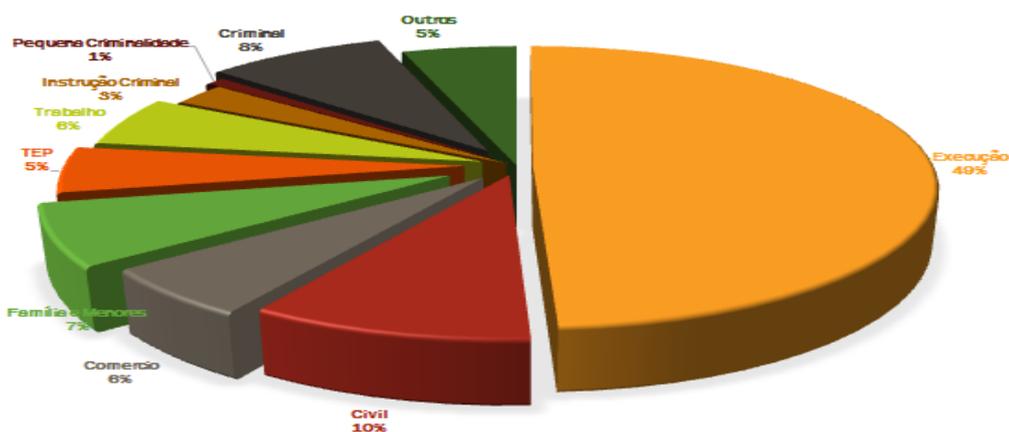
Em 31.12.2017 a soma da pendência das comarcas de Lisboa e do Porto⁸³ representava cerca de 40% do total nacional, cerca de 400.000 processos, sendo estes tramitados por 1500 OJ, cerca de 30% da totalidade dos OJ colocados na área judicial.

Na AML e na AMP⁸⁴ aqueles indicadores assumem valores ainda mais esmagadores: a pendência processual nas duas áreas metropolitanas representa quase 2/3 do total nacional, cerca de 630.000 processos, tramitados por 47% dos RH, cerca de 2500 OJ.

Realça-se ainda os cerca de 180.000 processos pendentes no núcleo/cidade de Lisboa, representando cerca de 17% do total nacional. Ou seja, exceptuando a comarca do Porto, o núcleo judicial de Lisboa tem maior expressão processual que todas as outras comarcas do país individualmente consideradas e tem mais processos do que a soma das 13 comarcas com menor pendência processual.

Excluindo as comarcas integradas nas áreas metropolitanas das duas grandes cidades de Portugal, são de relevar, quer no volume processual existente, quer na pendência que se verifica, as comarcas de Braga, Aveiro e Faro. Com volumes processuais na ordem dos 5% e 6%, apresentam em 31.12.2017 uma pendência de pouco mais de 50.000 processos, atingindo no seu conjunto cerca de 160.000 processos pendentes, correspondendo a, sensivelmente, 16% da pendência nacional.

Figura 14 – Volume Processual por Natureza do Juízo

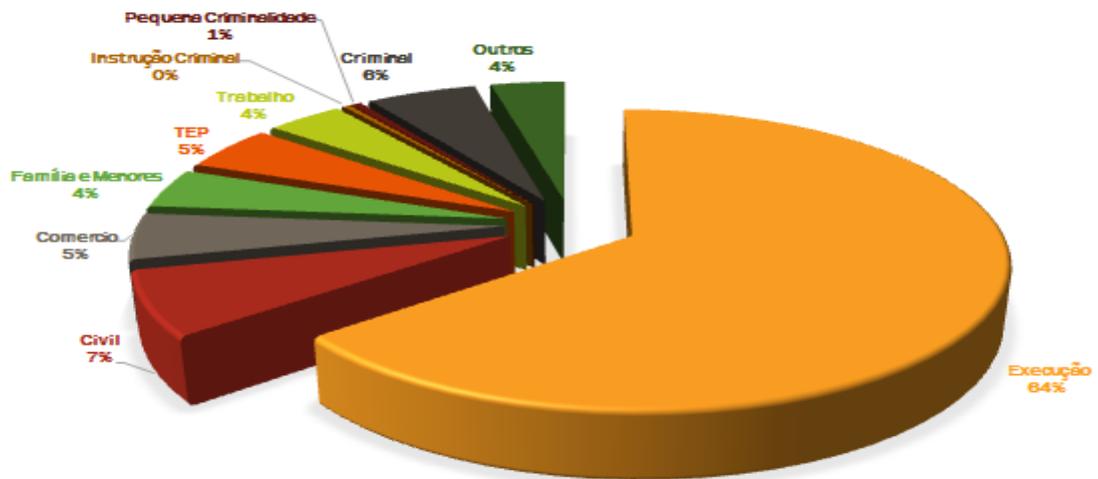


Fonte: produção e construção própria

⁸³ A comarca de Lisboa é composta pelos núcleos judiciais de Lisboa, Almada, Seixal, Barreiro, Montijo e Moita; e a comarca do Porto é composta pelos núcleos judiciais do Porto, Matosinhos, Gondomar, Vila Nova de Gaia, Maia, Valongo, Santo Tirso, Póvoa de Varzim e Vila do Conde.

⁸⁴ Em termos de territorialidade judicial, a área metropolitana de Lisboa corresponde às comarcas de Lisboa, Lisboa Norte e Lisboa Oeste e aos núcleos judiciais de Setúbal e de Sesimbra; por seu lado a área metropolitana do Porto corresponde à comarca do Porto e aos núcleos judiciais de Arouca, Espinho, Oliveira de Azeméis, Paredes, Santa Maria da Feira, São João da Madeira e Vale de Cambra.

Figura 15 – Pendência Processual por Natureza do Juízo



Fonte: produção e construção própria

As figuras 14 e 15 reflectem e exprimem o que é a estrutura judicial portuguesa. Relevante o peso dos juízos de execução no universo judicial: cerca de $\frac{1}{2}$ do volume processual existente e, sensivelmente, $\frac{2}{3}$ da pendência processual. Em 31.12.2017, cerca de 630.000 processos encontravam-se pendentes nos juízos de execução; se, em termos de exercício académico, projectarmos um valor absoluto máximo de 20% para as acções declarativas⁸⁵ pendentes naqueles juízos, facilmente chegamos ao número realista de 500.000 processos executivos pendentes. Ou seja, no mínimo, $\frac{1}{2}$ da pendência processual nos tribunais judiciais de primeira instância em Portugal são acções executivas.

Figura 16 – Volume e Pendência Processual (Juízos Centrais e Locais)



Fonte: produção e construção própria

⁸⁵ Por exemplo, oposições à execução, embargos de executado, reclamações de crédito e habilitações.

Como se verifica pela figura 16 a esmagadora maioria dos processos tramitados no sector judicial correm termos nos juízos centrais, tendo em consideração as competências materiais e territoriais definidas pela LOSJ. Pouco mais de $\frac{3}{4}$ do volume processual existente ocorreu nos juízos centrais, sendo que estes apresentavam em 31.12.2017 uma pendência que rondava os 850.000 processos, mais de $\frac{4}{5}$ da totalidade da pendência processual em Portugal.

2. Análise aos Núcleos Judiciais

2.1. Resultados dos Rankings de Eficiência dos Núcleos Judiciais

Como já referido no capítulo anterior, para avaliar a eficiência do desempenho do sistema judicial, ao longo dos três anos judiciais englobados no presente estudo, utilizou-se o método DEA.

Todos os núcleos judiciais e juízos processuais foram definidos como DMU e analisada a sua eficiência e produtividade enquanto unidade organizacional.

Os resultados alcançados foram os seguintes:

Para efeitos meramente indicativos e ilustrativos do estudo efectuado, o quadro 12 hierarquiza os núcleos judiciais mais e menos eficientes, ao longo dos três anos judiciais analisados.

Quadro 12 – Núcleos Judiciais: Mais e Menos Eficientes

Ano Judicial de 2014/2015			
Mais Eficientes		Menos Eficientes	
Núcleos	Eficiência	Núcleos	Eficiência
AValdevez/PBarca, Alb Velha, M Canaveses, Nazaré, Redondo, SJMadeira, Sátão, Águeda, Gondomar, Montijo e Oeiras	1,00	F Alentejo	0,5694
		Montalegre	0,5024
		Olhão	0,4361
		Odemira	0,3803
		Grândola	0,3453
Ano Judicial de 2015/2016			
Mais Eficientes		Menos Eficientes	
Núcleos	Eficiência	Núcleos	Eficiência
Amarante, Coimbra, Entroncamento, M Canaveses, Olv Bairro, Reg Monsaraz, T Moncorvo, Tábua, Gondomar, Lourinhã, Matosinhos, Oeiras, Sintra e Valongo	1,00	Fig C Rodrigo	0,72256
		Anadia	0,72225
		VR St António	0,71626
		Albufeira	0,69023
		Olhão	0,62615
Ano Judicial de 2017			
Mais Eficientes		Menos Eficientes	
Núcleos	Eficiência	Núcleos	Eficiência
Entroncamento, Fundão, Lousada, M Canaveses, Águeda, Amadora, Gondomar, Oeiras, St Tirso e Valongo	1,00	VNCerveira	0,6651
		AValdevez/PBarca	0,6474
		P Sor	0,6446
		Melgaço	0,6404
		Alb Velha	0,6227

Fonte: produção e construção própria

Reforçando que as alterações legislativas, relativamente a competências materiais e territoriais, e as condições logísticas, de equipamentos e informáticas diferentes nas várias comarcas, no início da reforma judiciária, podem influenciar estes resultados e que os mesmos têm uma função de mera indicação, realça-se o seguinte:

- Os núcleos de Gondomar, Marco de Canaveses e de Oeiras são os únicos que têm uma eficiência máxima ao longo dos três anos judiciais;

- Os núcleos e Arcos de Valdevez/Ponte da Barca e de Albergaria-a-Velha passam da eficiência máxima em 2014/15 para o grupo dos cinco menos eficientes em 2017;

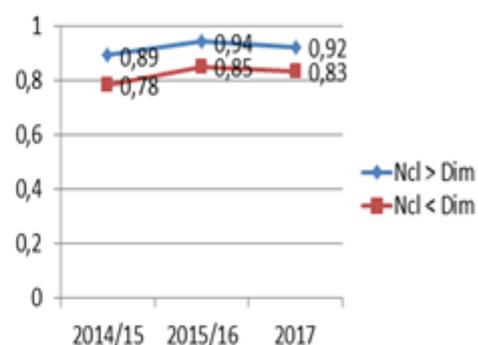
- Nos grupos dos cinco menos eficientes, em 2014/15 estão três núcleos da comarca de Beja, em 2015/16 estão três núcleos da comarca de Faro; e em 2017 estão três núcleos da comarca de Viana do Castelo.

2.2. Exploração Estatística dos Resultados

Quadro 13 – Núcleos (Dimensão): A Eficiência Média

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	N	mean	sd	min	max
<u>Maior Dimensão</u>					
Eficiência	69	0.920	0.0647	0.751	1
Desvio Portaria Núcleo	69	8.754	11.84	-6	48
OJ Central (log)	66	2.218	0.885	0.693	4.956
<u>Menor Dimensão</u>					
Eficiência	429	0.815	0.0983	0.345	1
Desvio Portaria Núcleo	429	2.476	4.861	-10	38
OJ Central (log)	175	1.472	0.780	0	3.258

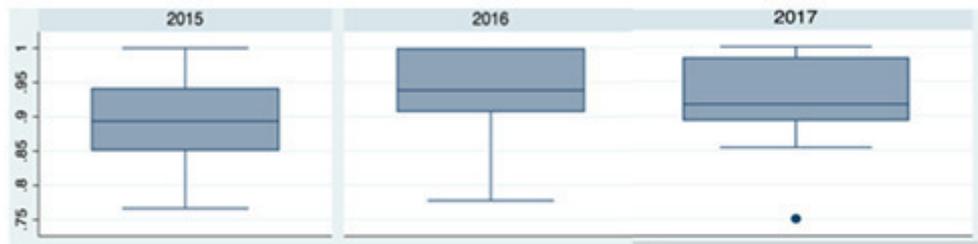
Figura 17 – Núcleos (Dimensão): Evolução da Mediana



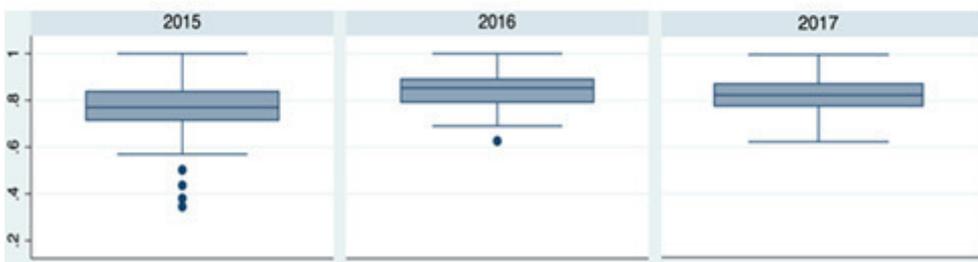
Fonte: produção e construção própria

Figura 18 – Núcleos (Dimensão): Evolução da Eficiência

Núcleos > Dimensão



Núcleos < Dimensão



Fonte: produção e construção própria

Analisando a média e a evolução da eficiência das DMU por núcleos, agrupadas em dois grupos tendo em conta a sua dimensão⁸⁶, destacam-se, pela sua relevância, os seguintes indicadores, conforme quadro 13 e figuras 17 e 18:

Núcleos judiciais de maior dimensão

- A eficiência média nos três anos judiciais situou-se nos 92%, com valores mínimos e máximos registados entre 75% e 100%; a diferença entre o quadro de OJ definido em portaria e aqueles que efectivamente se encontram colocados nos núcleos foi, em média, de quase 9 OJ, sendo que o desvio padrão neste indicador é muito alto;

- A mediana, que divide a metade das observações, evolui positivamente, entre 2015 e 2017, passando de uma taxa de eficiência de 89% para 92%;

- A taxa de eficiência no limite mínimo do 1.º quartil tem um aumento de 5 a 8 pontos percentuais, pois em 2015 o 1.º quartil apresentava taxas de eficiência entre 77% e 85% e em 2017 aquelas taxas passaram para valores entre 85% e 90%;

⁸⁶ Relembre-se, como referido no capítulo anterior, que a amostra dos núcleos judiciais foi separada em dois grupos: um de maior dimensão incluindo os núcleos pertencentes às comarcas de Lisboa, Lisboa Norte, Lisboa Oeste e Porto; e outro de menor dimensão incluindo os núcleos pertencentes às restantes comarcas.

- Em 2015 o 1º. quartil situa-se abaixo dos 85%, enquanto em 2017 todos os quartis apresentam taxas de eficiência acima dos 85%, o que corresponde, praticamente, a uma melhoria de 25% das DMU observadas;

- Entre 2016 e 2017, pese embora as taxas de eficiência das DMU no limite mínimo do 1º. quartil apresentarem uma melhoria de cerca de 7 pontos percentuais, a mediana desce de 94% para 92%, podendo presumir estes valores o início de uma estabilização da eficiência organizacional.

Núcleos de menor dimensão

- A eficiência média nos três anos judiciais situou-se nos 81,5%, com valores mínimos e máximos registados entre 34,5% e 100%; a diferença entre o quadro de OJ definido em portaria e aqueles que efectivamente se encontram colocados nos núcleos foi, em média, de quase 3 OJ, sendo que o desvio padrão neste indicador é muito alto;

- A mediana, que divide a metade das observações, evolui positivamente, entre 2015 e 2017, passando de uma taxa de eficiência de 78% para 83%;

- A taxa de eficiência no conjunto dos 2º e 3º. quartis aumenta 6 a 8 pontos percentuais, passando de valores entre 72% e 82% para valores entre 78% e 90%;

- Em 2015 e 2017 o limite mínimo de eficiência do 1º. Quartil é praticamente idêntico, situando-se na casa dos 60%;

- Na comparação entre 2015 e 2017 verifica-se uma melhoria da eficiência das DMU; contudo, observando os anos de 2016 e 2017, atesta-se que os indicadores referentes aos limites mínimos dos quartis se mantêm praticamente constantes, à excepção do 1º. Quartil (quebra de cerca de 6 pontos percentuais) e da mediana que sofre também uma quebra de 2 pontos percentuais. Ou seja, a melhoria da eficiência das DMU locais efectiva-se entre 2015 e 2016, mantendo-se constante entre 2016 e 2017, o que, igualmente, pode presumir o início de uma estabilização da eficiência organizacional.

Quadro 14 – Núcleos (Dimensão):

Estimação dos Coeficientes de Regressão com OLS e Dados em Paineis

Maiores Dimensões

	(1)	(2)	(3)	(4)
	OLS 2015	OLS 2016	OLS 2017	Painel (efeitos fixos)
Desvio Portaria Núcleo	-0.0010 (0.0013)	0.0016 (0.0009)	0.0011 (0.0016)	0.0001 (0.0016)
OJ Central (log)	-0.0082 (0.0174)	-0.0313** (0.0139)	-0.0378* (0.0194)	-0.0449* (0.0255)
Constante	0.9238*** (0.0377)	0.9838*** (0.0236)	1.0111*** (0.0347)	1.0176*** (0.0617)
Observações	22	22	22	66
R-squared	0.0626	0.1488	0.1901	0.0722
F	0.940	2.640	3.041	1.634
Prob>F	0.408	0.0973	0.0715	0.207
Número de id				22
Rho				0.502

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Menores Dimensões

	(1)	(2)	(3)	(4)
	OLS 2015	OLS 2016	OLS 2017	Painel (efeitos fixos)
Desvio Portaria Núcleo	-0.0016 (0.0014)	-0.0004 (0.0015)	-0.0005 (0.0024)	-0.0086*** (0.0021)
OJ Central (log)	-0.0427** (0.0181)	-0.0220 (0.0155)	-0.0142 (0.0127)	-0.0493* (0.0280)
Constante	0.8529*** (0.0288)	0.8851*** (0.0232)	0.8835*** (0.0222)	0.9472*** (0.0480)
Observações	58	58	59	175
R-squared	0.1289	0.0470	0.0269	0.1242
F	5.184	1.658	1.236	8.086
Prob>F	0.00866	0.200	0.298	0.000520
Número de id				59
Rho				0.554

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: produção e construção própria

De acordo com os dados constantes do quadro 14 relativos ao modelo de regressão e de análise de dados efectuada bem como aos indicadores associados à mesma, referentes aos núcleos judiciais, esclarece-se que os modelos 1, 2 e 3 são modelos OLS para cada um dos anos em análise e

o modelo 4 é um modelo de análise de dados em painel que junta os três anos judiciais em estudo. Dos dados salientam-se os seguintes factores:

Para os núcleos de maior dimensão:

- A variável de interesse é pouco relevante em todos os modelos utilizados, não tendo, em nenhum deles, significância. Não é, assim, possível retirar ilações do comportamento ou influência desta variável junto da variável dependente.

- Relativamente à variável “OJ Central” verifica-se que, à excepção de 2015, os coeficientes de regressão são robustos, com níveis de significância entre os 90% e 95%, salientando-se o comportamento desta variável. Assim, o aumento de 1% no número de OJ na unidade central⁸⁷ tem um impacto negativo na eficiência dos núcleos judiciais. Esse efeito é bastante estável, em torno dos 3 a 4,5 pontos nos níveis de eficiência.

Para os núcleos de menor dimensão:

- A variável de interesse só tem significância estatística no modelo de análise em painel, apresentando, contudo, sinal consistente em todos os modelos. O nível de significância no modelo de análise de dados em painel é bastante robusto (99%), significando que o aumento de uma unidade no desvio de OJ em exercício de funções no núcleo judicial com o definido na portaria legal tem um impacto negativo em 0,8 pontos na eficiência dos núcleos judiciais.

- A variável “OJ Central” apresenta sinal consistente mas só é significativa em dois modelos, com níveis de significância de 95% (modelo OLS de 2015) e de 90% (modelo de análise de dados em painel). Assim, referenciando este modelo de dados em painel, o aumento de 1% no número de OJ na unidade central tem um impacto negativo na eficiência dos núcleos judiciais de cerca de 5 pontos nos níveis de eficiência.

Relembrando que os modelos 1, 2 e 3 são modelos OLS para cada ano judicial e que o modelo 4 é a junção de todos os modelos OLS numa análise de dados em painel, a implicação a retirar de todos estes modelos é a seguinte:

⁸⁷ Recorde-se que, para o presente estudo, foram “agrupados” na unidade central todos os OJ que não se encontravam em exercício efectivo de funções nos juízos processuais, a tramitar directamente os processos. Ou seja, a unidade central engloba os OJ em funções nesta unidade, nas secções de serviço externo, no gabinete de apoio aos órgãos de gestão, no apoio aos secretários de justiça, em mobilidade no MP, em situação de absentismo ou por qualquer outra razão que se tenha mostrado premente efectuar esta agregação.

- Aumentar o número de OJ para exercício de funções nos núcleos judiciais, tem mais impacto (embora reduzido) nos núcleos de menor dimensão do que nos de maior dimensão.

3. Análise aos Juízos Processuais

3.1. Resultados dos Rankings de Eficiência dos Juízos Processuais

Quadro 15 – Juízos Processuais (Natureza): Mais Eficientes

Ano	Natureza	Juízos Processuais	Eficiência
2014/15	Civil	AValdevez/PBarca , Fig Foz, Lisboa, Porto e Setúbal	1,00
	Comercial	Amarante, Barreiro/Moita, Coimbra, Lisboa, Olv Azeméis, Setúbal e Viseu	
	Execução	Coimbra e Lisboa	
	Família/Menores	Aveiro, Barcelos, Gondomar, Lisboa, Matosinhos, Porto, St M Feira e VN Famalicão	
	Genérico	Entroncamento, Estarreja, Nazaré, Olv Bairro, P Lima, Redondo, SJ Madeira e Sátão	
	Trabalho	Braga, Bragança, Covilhã, Lisboa, Porto, Tomar e VN Gaia	
2015/16	Civil	Cst Branco, Lisboa, Lousada, M Canaveses, Porto, Setúbal, Águeda e Évora	1,00
	Comercial	Amarante, Barreiro/Moita, Coimbra, Lisboa, Santarém, Sintra e Viseu	
	Execução	Coimbra e Lisboa	
	Família/Menores	Aveiro, Braga, Coimbra, Lisboa, Olv Bairro, Pombal, Porto, S J Madeira e VF Xira	
	Genérico	Amares, Entroncamento, Estremoz, Mont Novo, Olv Bairro, S J Madeira, T Moncorvo e Tábua	
	Trabalho	C Rainha, Fig Foz, Lisboa, Porto e V Castelo	
2017	Civil	Barreiro/Moita, Beja, Lisboa, Loures, M Canaveses, Olv Azeméis, Porto, Valongo e Viseu	1,00
	Comercial	Amarante, Barreiro/Moita, Coimbra, Lisboa, Santarém, Setúbal e Sintra	
	Execução	Coimbra, Lisboa e Oeiras	
	Família/Menores	Aveiro, Coimbra, Fig Foz, Guimarães, Lamego, Lisboa, Porto, St M Feira e VN Gaia	
	Genérico	Amares, Cuba, Estarreja, F Alentejo, Olhão, S J Madeira, SC Dão, Silves e VR St António	
	Trabalho	Beja, Coimbra, Cst Branco, Lisboa e Águeda	

Fonte: produção e construção própria

Quadro 16 – Juízos Processuais (Natureza): Menos Eficientes

Ano Judicial de 2014/2015			Ano Judicial de 2015/2016			Ano Judicial de 2017		
Menos Eficientes			Menos Eficientes			Menos Eficientes		
Jz Processuais	Natureza	Eficiência	Jz Processuais	Natureza	Eficiência	Jz Processuais	Natureza	Eficiência
Olhão	Comercial	0,4515	Beja	Trabalho	0,5544	VN Famalicão	Execução	0,6755
Cst Branco	Civil	0,4233	Loulé	Execução	0,5480	Alb Velha	Genérico	0,6744
Odemira	Genérico	0,3953	VN Famalicão	Execução	0,5411	Almada	Execução	0,6636
Beja	Civil	0,3647	Mont Novo	Execução	0,5341	Viseu	Civil	0,6566
Grândola	Genérico	0,3440	Almada	Execução	0,4870	AValdevez/PBarca	Civil	0,6493

Fonte: produção e construção própria

Os quadros 15 e 16 hierarquizam os juízos processuais, segundo a sua natureza, mais e menos eficientes, ao longo dos três anos judiciais analisados.

Reforçando que as alterações legislativas, relativamente a competências materiais e territoriais, e as condições logísticas, de equipamentos e informáticas diferentes nas várias comarcas, no início da reforma judiciária, podem influenciar estes resultados e que os mesmos têm uma função de mera indicação, realça-se o seguinte:

- Em 2015, há um total de 37 juízos com a eficiência máxima, sendo que os que têm maior presença são os de Família/Menores e Genérico, ambos com 8; em 2016, sobem para 40 os juízos com eficiência máxima, sendo que os que têm maior presença são os de Família/Menores e Genérico, ambos com 9; em 2017, sobem para 42 os juízos processuais com eficiência máxima, sendo que os que têm maior presença são os de Cível, de Família/Menores e Genérico, ambos com 9;

- O juízo de Trabalho de Beja, em 2016, estava no grupo dos cinco menos eficientes e em 2017 ocupa a posição cimeira com eficiência máxima;

- Em 2015, não há nenhum juízo de Execução no grupo dos cinco menos eficientes; os juízos Cíveis de Beja e Castelo Branco, que aí se encontram, porque nas respectivas comarcas não há especialização executiva, na área cível estão englobadas as acções executivas;

- Em 2016, no grupo dos cinco juízos processuais menos eficientes estão quatro juízos de Execução (Loulé, Vila Nova de Famalicão, Montemor-o-Novo e Almada); os núcleos de Arcos de Valdevez/Ponte da Barca e de Albergaria-a-Velha passam da eficiência máxima em 2015 para o grupo dos cinco menos eficientes em 2017;

- Em 2017, os juízos Cíveis de Viseu e de Arcos de Valdevez/Ponte da Barca, que se encontram no grupo dos cinco menos eficientes, são o exemplo do reflexo da alteração legislativa ocorrida em Janeiro de 2017, relativa às respectivas áreas de competência material e territorial.

3.2. Exploração Estatística dos Resultados

Os resultados dos modelos de análise multinível relativamente a cada um dos anos judiciais analisados são os abaixo indicados e constantes dos quadros 17, 18 e 19.

Quadro 17 – Modelos de Análise Multinível - 2015

	(1) Random Intercept Model	(2) Fixed Level 1	(3) Fixed Level 1 Level 2	(4) Mixed Effects
Desvio Portaria Juízo		-0.0101*** (0.0034)	-0.0113*** (0.0038)	-0.0148*** (0.0041)
Desvio Portaria Núcleo			0.0007 (0.0009)	0.001 (0.0009)
Constante	0.7751*** (0.0089)	0.7886*** (0.0100)	0.7859*** (0.0106)	0.787*** (0.0106)
Random-effects Parameters				
Var (_cons)	2,62E-03** (1,30E-03)	0,017577*** (0,0017233)	0,175918** (0,12767)	0,000381 (0,0007)
Var (Residual)	0,182836*** (0,0017891)	0,002833** (0,0012869)	0,175918*** (0,0017245)	0.0177*** (0.0016)
Var (Diff_O~J)	-	-		0,000008 (0,000007)
Cov (Diff_O~J,_cons)	-	-		0,000549*** (0,0000423)
Observações	316	316	316	316
Número de Grupos	166	166	166	166
chi2		8.598	15.75	14.42
Chi2>F		0.00336	0.00338	0.00607

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: produção e construção própria

Relativamente aos dados de 2015 observa-se o seguinte:

O Modelo 1 só apura a média da eficiência entre os diferentes núcleos judiciais, sendo que essa média em 2015 era de 77,5%

Na análise das variações, verifica-se que existem diferenças no nível de eficiência entre os núcleos (Var_cons é significativa) e que também há diferenças no nível de eficiência entre os juízos processuais do mesmo núcleo (Var residual significativa):

No modelo 2 incluímos uma variável independente a nível 1 (juízos). Verificamos que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Juízo” (diminuição de OJ) conduz a uma situação de menor eficiência.

Na análise das variações, verificamos continuar a existir variação significativa entre núcleos (Var_cons é significativa) e dos elementos/juízos dentro dos núcleos (Var_residual é significativa).

No modelo 3 incluímos uma variável independente a nível 1 (juízos) e outra a nível 2 (núcleo). Verifica-se que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Juízo” (diminuição de OJ) conduz a uma situação de menor eficiência. Verifica-se, igualmente, que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Núcleo” (diminuição de OJ) não tem significância estatística para poder fazer qualquer tipo de interpretação.

Na análise das variações, verifica-se continuar a existir variação significativa entre núcleos (Var_cons é significativa) e dos elementos/juízos dentro dos núcleos (Var_residual é significativa).

No modelo 4 permitimos que haja uma variação na inclinação das diferentes funções também com intercepções diferentes. Verificamos que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Juízo” (diminuição de OJ) conduz a uma situação de menor eficiência. Verificamos também que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Núcleo” (diminuição de OJ) não tem significância estatística para poder fazer qualquer tipo de interpretação.

Na análise das variações, verifica-se que existe variação significativa nas inclinações das diferentes rectas (Var Diff_0~J), ou seja, que a variação de OJ por núcleos judiciais afecta de forma diferente os níveis de eficiência dos juízos, em função da sua natureza, tendo estes uma relação positiva com o nível de eficiência dos núcleos (Cov Diff_0~J, _cons).

Quadro 18 – Modelos de Análise Multinível – 2016

	(1) Random Intercept Model	(2) Fixed Level 1	(3) Fixed Level 1 Level 2	(4) Mixed Effects
Desvio Portaria Juízo		0.0073*** (0.0018)	0.0068*** (0.0019)	0.0115*** (0.0028)
Desvio Portaria Núcleo			0.0004 (0.0006)	0.0000 (0.0006)
Constante	0.8631*** (0.0060)	0.8539*** (0.0062)	0.8523*** (0.0068)	0.8495*** (0.0073)
Random-effects Parameters				
Var (_cons)	4,39E-16 (1,38E-16)	1,40E-16 (4,75E-16)	1,23E-16 4,23E-16	1,43E-03** (7,68E-04)
Var (Residual)	0,0112331*** (0,0008951)	0,106586*** (0,0008493)	0,0106469*** (0,0008484)	0,0092132*** 0,0008967)
Var (Diff_O~J)	-	-		9,34E-05 (7,63E-05)
Cov (Diff_O~J,_cons)	-	-		-3,65E-04* (2,21E-04)
Observações	315	315	315	315
Número de Grupos	165	165	165	165
chi2		16.98	17.34	21.77
Chi2>F		3.78e-05	0.000171	1.87e-05

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: produção e construção própria

Relativamente aos dados de 2016 observa-se o seguinte:

A média de eficiência entre os diferentes núcleos judiciais constante do modelo 1 é de 86,3%

Na análise das variações, verifica-se não existem diferenças no nível de eficiência entre os núcleos (Var_cons não é significativa) e que existem diferenças no nível de eficiência entre os juízos processuais do mesmo núcleo (Var residual significativa):

No modelo 2 incluímos uma variável independente a nível 1 (juízos). Verificamos que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Juízo” (diminuição de OJ) conduz a uma situação de maior eficiência.

Na análise das variações, verificamos não existir variação significativa entre os núcleos (Var_cons não é significativa) mas existir variação significativa dos elementos/juízos dentro dos núcleos (Var residual é significativa).

No modelo 3 incluímos uma variável independente a nível 1 (juízos) e outra a nível 2 (núcleo). Verifica-se que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Juízo” (diminuição de OJ) conduz a uma situação de maior eficiência. Verifica-se, igualmente, que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Núcleo” (diminuição de OJ) não tem significância estatística para poder fazer qualquer tipo de interpretação.

Na análise das variações, verifica-se continuar a não existir variação significativa entre núcleos (Var_cons não é significativa) e a existir variação significativa dos elementos/juízos dentro dos núcleos (Var residual é significativa).

No modelo 4 permitimos que haja uma variação na inclinação das diferentes funções também com intercepções diferentes. Verificamos que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Juízo” (diminuição de OJ) conduz a uma situação de maior eficiência. Verificamos também que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Núcleo” (diminuição de OJ) não tem significância estatística para poder fazer qualquer tipo de interpretação.

Na análise das variações, verifica-se que não existe variação significativa nas inclinações das diferentes rectas (VAR Diff_O~J), ou seja, que a variação de OJ por núcleos judiciais não afecta os níveis de eficiência dos juízos, em função da sua natureza, tendo estes uma relação negativa com o nível de eficiência dos núcleos (CovDiff_O~J, _cons).

Quadro 19 – Modelos de Análise Multinível – 2017

	(1) Random Intercept Model	(2) Fixed Level 1	(3) Fixed Level 1 Level 2	(4) Mixed Effects
Desvio Portaria Juízo		0.0021* (0.0012)	0.001 (0.0012)	0.0009 (0.0012)
Desvio Portaria Núcleo			0.0019*** (0.0006)	0.0017*** (0.0006)
Constante	0.8819*** (0.0048)	0.8797*** (0.0050)	0.8734*** (0.0052)	0.8738*** (0.0052)
Random-effects Parameters				
Var (_cons)	3,31E-03*** (3,76E-04)	1,87E-04 (3,73E-04)	6,33E-23 (7,01E-19)	2,27E-06* (1,45E-06)
Var (Residual)	0,0064611*** (0,0006185)	0,006533*** (0,0006291)	0,0064373*** (0,0005974)	0,0064873*** (0,0005247)
Var (Diff_O~J)	-	-	-	3,16E-07 (1,15E-06)
Cov (Diff_O~J,_cons)	-	-	-	8,47E-07 (1,57E-06)
Observações	316	316	316	316
Número de Grupos	166	166	166	166
chi2		3.065	13.28	9.951
Chi2>F		0.0800	0.00131	0.00690

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: produção e construção própria

Relativamente aos dados de 2017 observa-se o seguinte:

A média de eficiência entre os diferentes núcleos judiciais constante do modelo 1 é de 88,1%

Na análise das variações, verifica-se que existem diferenças no nível de eficiência entre os núcleos (Var_cons é significativa) e que também há diferenças no nível de eficiência entre os juízos processuais do mesmo núcleo (VAR residual significativa):

No modelo 2 incluímos uma variável independente a nível 1 (juízos). Verificamos que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Juízo” (diminuição de OJ) conduz a uma situação de maior eficiência.

Na análise das variações, verificamos que não existe variação significativa entre núcleos (VAR cons não é significativa) e que existe variação significativa dos elementos/juízos dentro dos núcleos (Var residual é significativa).

No modelo 3 incluímos uma variável independente a nível 1 (juízos) e outra a nível 2 (núcleo). Verifica-se que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Juízo” (diminuição de OJ) não tem significância estatística para se poder fazer qualquer tipo de interpretação. Verifica-se, igualmente, que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Núcleo” (diminuição de OJ) conduz a uma situação de maior eficiência.

Na análise das variações, verifica-se continuar a não existir variação significativa entre núcleos (VAR cons não é significativa) e existir variação significativa dos elementos/juízos dentro dos núcleos (Var residual é significativa).

No modelo 4 permitimos que haja uma variação na inclinação das diferentes funções também com intercepções diferentes. Verificamos que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Juízo” (diminuição de OJ) não tem significância estatística para poder fazer qualquer tipo de interpretação. Verificamos também que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Núcleo” (diminuição de OJ) conduz a uma situação de maior eficiência.

Na análise das variações, verifica-se que não existe variação significativa nas inclinações das diferentes rectas (VAR Diff_O~J), ou seja, que a variação de OJ por núcleos judiciais não afecta os níveis de eficiência dos juízos, em função da sua natureza, tendo estes uma relação positiva com o nível de eficiência dos núcleos (CovDiff_O~J, _cons).

Também foi construído um modelo de análise em painel, englobando os três anos judiciais - quadro 20. Os desvios dos estimadores foram calculados ajustando o *cluster* composto pelos núcleos.

Quadro 20 – Modelo de Dados em Painel, Agregado, Multinível com os Três Anos Judiciais

VARIABLES	(1) Painel com Efeitos fixos
Desvio Portaria Juízo	0.0014 (0.0017)
Desvio Portaria Núcleo	-0.0079*** (0.0011)
Constant	0.8863*** (0.0069)
Observations	947
Number of id	424
R-squared	0.0963
F	24.90
Prob>F	3.54e-10
rho	0.591

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: produção e construção própria

Os resultados da análise de dados em painel resultante da agregação dos anos judiciais de 2015, 2016 e 2017 constante do quadro 20, permitem-nos verificar o seguinte:

- Que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Juízo” (diminuição de OJ) não tem significância estatística para se poder fazer qualquer tipo de interpretação.

- Que o aumento de uma unidade no “Desvio Portaria Núcleo” (diminuição de OJ) conduz a uma situação de maior eficiência, com um impacto positivo de cerca de 0,8 pontos percentuais.

Os resultados das estimações adicionais efectuadas com modelos de análise multinível, relativamente aos anos de 2016 e 2017 são os constantes dos quadros 21 e 22 abaixo indicados.

Quadro 21 – Modelos de Análise Multinível Adicionais - 2016

	(1) Random Intercept Model	(2) Fixed Level 1	(3) Fixed Level 1 Level 2	(4) Mixed Effects
Varição RH Juízo		0.0073 (0.0060)	0.0048 (0,006)	0,0077 (0,0117)
Varição RH Núcleo			0.0034* (0,002)	0,003** (0,002)
Constante	0.1447*** (0.0139)	0.1434*** (0.0139)	0.137*** (0.144)	0,137*** (0,0142)
Random-effects Parameters				
Var (_cons)	2,65E-23 (8,71E-23)	6,44E-17 (2,09E-12)	2,28E-20 (9,61-20)	1,35E-19 (1,35E-19)
Var (Residual)	0,0610379*** (0,0048559)	0,0607484*** (0,0048329)	0,06*** (0,004)	0,054*** (0,005)
Var (Var Rh)				6,98E-07 (6,97E-06)
Observações	316	316	316	316
Número de Grupos	166	166	166	166
chi2		1.505	32.52	28.72
Chi2>F		0.220	1.50e-06	0,000

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0,01

Fonte: produção e construção própria

Relativamente ao ano de 2016, salientam-se os seguintes resultados:

- Que um aumento de uma unidade na “Variação RH Juízo” (aumento de OJ) não tem nenhum significância na variação da eficiência em todos os modelos, tendo, contudo, sinal positivo consistente em todos eles;

- Que um aumento de uma unidade na “Variação RH Núcleo” (aumento de OJ) conduz a uma situação de maior eficiência em todos os modelos, com um impacto positivo na variação da eficiência em torno dos 0,3 pontos percentuais;

- Não sendo “Var_cons” significativa em todos os modelos, verifica-se que não existem diferenças no nível de variação de eficiência entre os núcleos judiciais;

- Sendo “Var residual” significativa em todos os modelos, verifica-se que existem diferenças no nível de variação de eficiência entre os juízos processuais do mesmo núcleo judicial;

- Sendo que “Var RH” não é significativa verifica-se que não existem diferenças no nível de variação de eficiência entre os núcleos judiciais e os juízos processuais com a variação de OJ.

Quadro 22 - Modelos de Análise Multinível Adicionais - 2017

	(1) Random Intercept Model	(2) Fixed Level 1	(3) Fixed Level 1 Level 2	(4) Mixed Effects
Varição RH Juízo		0.0190*** (0.0052)	0.018*** (0.0051)	0.021*** (0.005)
Varição RH Núcleo			0.0016 (0.0018)	0.0133 (0.0018)
Constante	0.0357*** (0.0080)	0.0364*** (0.0079)	0.0344*** (0.008)	0.035*** (0.008)
Random-effects Parameters				
Var (_cons)	6,56E-17 (2,18E-16)	8,70E-18 (3,50E-17)	3,97E-21 (1,61E-20)	2,32E-09 (2,41E-09)
Var (Residual)	0,0202911*** (0,0016168)	0,0194561*** (0,0015503)	0,0194*** (0,0015)	0,019*** (0,003)
Var (Var RH Juízos)				1,04E-04*** (2,05E-23)
Observações	315	315	315	
Número de Grupos	165	165	165	
chi2		13.52	42.96	
Chi2>F		0.000236	1.05e-08	

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: produção e construção própria

Relativamente ao ano de 2017, salientam-se os seguintes resultados:

- Que um aumento de uma unidade na “Variação RH Juízo” (aumento de OJ) conduz a uma situação de maior eficiência em todos os modelos, com um impacto positivo na variação da eficiência em torno dos 2 pontos percentuais;

- Que um aumento de uma unidade na “Variação RH Núcleo” (aumento de OJ) não tem nenhuma significância na variação da eficiência nos dois modelos, tendo, contudo, sinal positivo consistente em ambos;

- Não sendo “Var_cons” significativa em todos os modelos, verifica-se que não existem diferenças no nível de variação de eficiência entre os núcleos judiciais

- Sendo “Var residual” significativa em todos os modelos, verifica-se que existem diferenças no nível de variação de eficiência entre os juízos processuais do mesmo núcleo judicial.

- Sendo “Var RH Juízos” significativa verifica-se que existem diferenças no nível de variação de eficiência entre os juízos processuais com a variação de OJ nos respectivos juízos.

Finalmente, como análise complementar, também foi construído um modelo de análise em painel, embora apenas com os anos de 2016 e 2017 – quadro 23. Os desvios dos estimadores foram calculados ajustando o *cluster* composto pelos núcleos.

Quadro 23 – Modelo de Dados em Painel, Agregado, Multinível com os Anos de 2016 e 2017

VARIABLES	(1) Painel com Efeitos fixos
Varição RH Juízo	0.0207* (0.0109)
Varição RH Núcleo	0.0046*** (0.0015)
Constante	0.0813*** (0.0026)
Observations	631
Number of id	395
R-squared	0.0377
F	6.056
Prob>F	0.00290
rho	0.386

Fonte: produção e construção própria

Os resultados da análise adicional e complementar dos dados em painel resultante da agregação dos anos judiciais de 2016 e 2017 constante do quadro 23, permitem-nos verificar o seguinte:

- Que o aumento de uma unidade na “Varição RH Juízo” (aumento de OJ) conduz a uma situação de maior eficiência, tendo um impacto positivo de 2% na variação da eficiência.

- Que o aumento de uma unidade na “Varição RH Núcleo” (aumento de OJ) conduz a uma situação de maior eficiência, tendo um impacto positivo de cerca de 0,5% na variação da eficiência.

CAPÍTULO QUINTO

AS CONCLUSÕES

1. Conclusões

De acordo com a análise daqueles que nos parecem ser os resultados mais salientes do estudo efectuado, pronunciam-se de seguida as conclusões a que se chegaram na presente dissertação:

1 - Atendendo à convulsão havida⁸⁸ com a passagem da anterior para a nova estrutura judiciária, o primeiro ano judicial analisado (2014/15) assumirá uma função meramente indicativa, servindo de adaptação dos operadores judiciários aos novos procedimentos gestionários e, sobretudo, de ponto de partida para a comparabilidade a efectuar com os dois anos judiciais seguintes⁸⁹;

2 - Parece resultar dos anos judiciais de 2015/16 e 2017 uma estabilidade organizacional e de desempenho judicial, importando, contudo, verificar como se processa esta evolução no futuro;

3 – Os núcleos judiciais apresentam uma média muito alta de eficiência;

4 – O não preenchimento total dos quadros legais de OJ afecta a eficiência do sistema judicial;

5 – Aumentar o número de OJ em funções nos núcleos judiciais tem mais impacto (embora reduzido) nos núcleos de menor dimensão do que nos de maior dimensão;

6 – A gestão do AJ tem impacto directo a eficiência do sistema judicial;

7 - As mobilidades utilizadas pela DGAJ e pelo AJ têm impacto, com graus de intensidade e sinal diferente, na eficiência do desempenho do sistema judicial, ao nível do núcleo judicial e do juízo processual.

Pode-se, pois, concluir com a segurança validada pelo estudo realizado, que as mobilidades dos OJ, utilizadas pela DGAJ e pelo AJ, promovem a melhoria do desempenho do sistema judicial.

⁸⁸ Principalmente, com o respectivo transporte de processos físicos, equipamentos e mobiliário, a instalação de novos serviços, a alteração e a mudança sofrida ao nível dos RH, a migração electrónica de milhões de processos e documentos informáticos e o mediático *crash* da plataforma informática de gestão e tramitação processual.

⁸⁹ Principalmente com a incrementação do factor trabalho (OJ) e o desempenho do sistema judicial, ao nível dos juízos processuais e dos núcleos judiciais.

Os resultados apurados testam as hipóteses formuladas e validam as mesmas, sustentadas nos seguintes indicadores:

Relativamente aos núcleos judiciais:

- Nas duas dimensões em que se dividiram os núcleos judiciais no presente estudo, parece existir uma estabilidade organizacional de 2016 para 2017, com uma ligeira quebra no desempenho judicial, sendo que a média da eficiência das DMU se mantem alta (acima dos 80%), melhor nos núcleos de maior dimensão (acima dos 90%);

- Reflectindo a mobilidade utilizada pela DGAJ, nos núcleos de menor dimensão, no modelo de análise de dados em painel, com uma significância de 99%, o aumento de uma unidade na variável “Desvio Portaria Núcleo” tem um impacto negativo de 0,8% na eficiência daqueles núcleos;

- Reflectindo a mobilidade utilizada pela DGAJ, nos núcleos de maior dimensão, em todos os modelos utilizados, a variável “Desvio Portaria Núcleo” não tem significado na eficiência judicial;

- Reflectindo a mobilidade utilizada pelo AJ, nos núcleos de maior dimensão, em todos os modelos utilizados, com um nível de significância de 90% a 95%, o aumento de 1% na variável “OJ Central” tem um impacto negativo na eficiência daqueles núcleos de 3 a 4,5 pontos percentuais;

- Reflectindo a mobilidade utilizada pelo AJ, nos núcleos de menor dimensão, em dois modelos utilizados, com um nível de significância de 90% a 95%, o aumento de 1% na variável “OJ Central” tem um impacto negativo na eficiência daqueles núcleos de cerca de 4 a 5 pontos percentuais;

→ Atento os resultados obtidos em vários dos modelos, relativamente aos núcleos judiciais, confirmaram-se as hipóteses:

H1 – As mobilidades requeridas ou consentidas pelos OJ e utilizadas pela DGAJ promovem a melhoria do desempenho do sistema judicial;

H2 – As mobilidades utilizadas pelo AJ promovem a melhoria do desempenho do sistema judicial;

respondendo-se afirmativamente à pergunta de investigação:

✓ As mobilidades utilizadas pelo AJ promovem melhorias no desempenho judicial em todos os núcleos judiciais;

✓ As mobilidades utilizadas pela DGAJ promovem melhorias de eficiência nos núcleos judiciais de menor dimensão.

- Relativamente aos juízos processuais, de acordo com a sua natureza:
- Reflectindo a mobilidade utilizada pelo AJ (embora condicionado pela DGAJ na “colocação” de OJ no núcleo judicial), no ano de 2015, em todos os modelos utilizados, com um nível de significância de 99%, o aumento de uma unidade na variável “Desvio Portaria Juízo” tem um impacto negativo na eficiência dos juízos processuais de 1 a 1,5 pontos percentuais;
- Reflectindo a mobilidade utilizada pelo AJ (embora condicionado pela DGAJ na “colocação” de OJ no núcleo judicial), no ano de 2016, em todos os modelos utilizados, com um nível de significância de 99%, o aumento de uma unidade na variável “Desvio Portaria Juízo” tem um impacto positivo na eficiência dos juízos processuais de 0,6 a 1,1 pontos percentuais;
- Reflectindo a mobilidade utilizada pelo AJ (embora condicionado pela DGAJ na “colocação” de OJ no núcleo judicial), nos modelos utilizados para o ano de 2017 e no modelo agregado com dados em painel, verifica-se que o nível de significância da variável “Desvio Portaria Juízo” é pouco expressivo em três dos quatro modelos usados;
- Reflectindo a mobilidade utilizada pelo AJ (embora condicionado pela DGAJ na “colocação” de OJ no núcleo judicial), nos modelos multiníveis adicionais utilizados para o ano de 2017, com um nível de significância de 99%, o aumento de uma unidade na variável “Variação RH Juízo” tem um impacto positivo na variação da eficiência dos juízos processuais de sensivelmente 2 pontos percentuais;
- Reflectindo a mobilidade utilizada pelo AJ (embora condicionado pela DGAJ na “colocação” de OJ no núcleo judicial), no modelo agregado com dados em painel adicional, com um nível de significância de 90%, o aumento de uma unidade na variável “Variação RH Juízo” tem um impacto positivo na variação da eficiência dos juízos processuais de 2 pontos percentuais;
- Reflectindo a mobilidade utilizada pela DGAJ, nos anos de 2015 e 2016, em todos os modelos utilizados, a variável “Desvio Portaria Núcleo” não tem significância que permita efectuar qualquer interpretação;
- Reflectindo a mobilidade utilizada pela DGAJ, no ano de 2017, em todos os modelos utilizados, com um nível de significância de 99%, o aumento de uma unidade na variável “Desvio Portaria Núcleo” tem um impacto positivo, embora reduzido, na eficiência dos juízos processuais de 0,17 a 0,19 pontos percentuais;
- Reflectindo a mobilidade utilizada pela DGAJ, no modelo agregado com dados em painel, com um nível de significância de 99%, o aumento de uma unidade na variável “Desvio Portaria Núcleo” tem um impacto negativo na eficiência dos juízos processuais de 0,79 pontos percentuais;

- Reflectindo a mobilidade utilizada pela DGAJ, nos modelos multiníveis adicionais utilizados para o ano de 2016, com um nível de significância de 90% e 95% em dois daqueles modelos, o aumento de uma unidade na variável “Variação RH Núcleo” tem um impacto positivo na variação da eficiência dos juízos processuais de 0,3 pontos percentuais;

- Reflectindo a mobilidade utilizada pela DGAJ, no modelo agregado com dados em painel adicional, com um nível de significância de 99%, o aumento de uma unidade na variável “Variação RH Núcleo” tem um impacto positivo na variação da eficiência dos juízos processuais de cerca de 0,5 pontos percentuais;

→Atento os resultados obtidos nos vários modelos, relativamente aos juízos processuais, embora com grau de intensidade e sinal diferente, confirmaram-se as hipóteses:

H1 – As mobilidades requeridas ou consentidas pelos OJ e utilizadas pela DGAJ promovem a melhoria do desempenho do sistema judicial;

H2 – As mobilidades utilizadas pelo AJ promovem a melhoria do desempenho do sistema judicial,

respondendo-se afirmativamente à pergunta de investigação:

✓ As mobilidades utilizadas pelo AJ promovem melhorias no desempenho judicial nos juízos processuais;

✓ As mobilidades utilizadas pela DGAJ promovem melhorias de eficiência nos juízos processuais.

2. Limitações

A presente dissertação assume algumas limitações e/ou condicionantes, tendo-se deparado com dificuldades na pesquisa e recolha dos dados, as quais requereram capacidade de ajustamento, (re) adaptação e de confronto com outras fontes, de forma a preservar a rigorosa objectividade dos dados em causa.

As limitações são as seguintes:

1- Falta de uniformização nos relatórios anuais elaborados pelos JP das comarcas, nos termos do artº. 94 da LOSJ, principalmente, na elaboração dos mapas, quadros e gráficos dos RH e da movimentação e dilação processual;

2 – A incongruência dos dados estatísticos, conhecida de todos os que trabalham no sector da justiça. Efectivamente, todos os relatórios anuais dos JP de todos os anos judiciais referem a falta de fiabilidade da informação estatística, sendo que os dados estatísticos são retirados do sistema e tratados estaticamente fora dele, de forma a garantir a sua integridade.

Pese embora as melhorias que se têm vindo a sentir e que são referidas naqueles relatórios, continuam a existir áreas jurisdicionais⁹⁰ a exibirem, ainda, algumas fragilidades, devendo-se as referidas incongruências à migração informática dos processos em Setembro/14 além de falhas e erros humanos⁹¹.

3 – Por um lado, o inter-relacionamento existente entre as funções de todos os operadores judiciais, por outro lado, a atribuição de responsabilidades, mesmo que pontuais, a OJ para dividirem e/ou acumularem o tempo de trabalho entre diferentes núcleos (e, dentro do mesmo núcleo, em diferentes juízos), pode, eventualmente, interferir na relação entre a mobilidade dos OJ e a eficiência do sistema judicial;

4 – A imposição legal que subordina a utilização de alguns instrumentos de mobilidade à disposição da DGAJ⁹² à anuência (pode recusar) do OJ e os instrumentos de mobilidade à disposição do AJ à audição (não pode recusar mas pode reclamar) do OJ, podem, atenta a extensão de eventuais recusas e/ou reclamações procedentes, condicionar ou limitar a eficiência judicial;

5 - A impossibilidade de quantificar alguns factores, como, por exemplo, os equipamentos, os recursos tecnológicos, os recursos financeiros e as condições de trabalho, que, tendo interferência com a eficiência apresentada pelo desempenho judicial, poderiam robustecer os resultados da presente dissertação.

3. Hipóteses futuras

Tendo em conta o trabalho realizado com a presente dissertação e as limitações assumidas, sugere-se a inclusão e /ou a ponderação em futuros estudos dos seguintes aspectos:

⁹⁰ Como o comércio e a executiva.

⁹¹ Como lapsos, omissões, correcções, alterações de espécie, nova distribuição ou envio informático de processos com decisão.

⁹² Nomeadamente, a comissão de serviço, o destacamento e o destacamento excepcional.

1 – Dada a turbulência registada no início da reforma judicial e as consequências que daí advieram, será aconselhável a análise em separado do ano judicial de 2014/15, considerando-se como um ano de mera indicação de adaptação a novos procedimentos;

2 – Analisar-se o desempenho judicial tendo-se em consideração, também, a estatística da secretaria e a relação desta com a estatística oficial e o nível de eficiência conjunta do sistema judicial;

3 – A quantificação da dimensão financeira, quer ao nível das remunerações salariais dos vários operadores judiciários, quer ao nível do investimento público, seja considerada como elemento importante de influência na eficiência judicial;

4 – Complementar a análise aos juízos processuais e aos núcleos judiciais com um estudo a cada comarca individualmente, para que se possam isolar as características e factores intrínsecos a cada uma delas, tornando, assim, mais robusta a avaliação sobre a gestão de cada comarca.

Bibliografia

Allison, Graham. 1997. "Public and Private Management: Are they Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?". *Classics of Public Administration*, Albert Hyde e Jay Shafritz eds. New York: Hartcourt Brace College Publishers.

Alves, André e Moreira, José. 2004. *O que é a Escolha Pública? Para uma Análise Económica da Política*. 1ª Ed. Cascais: Principia.

Andersen, Per e Petersen, Niels. 1993. "A Procedure for Ranking Efficient Units in Data Envelopment Analysis". *Management Science* 39 (10): 1261-1264.

Araújo, Joaquim. 2007. *"Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós-Burocrática"*. Conferência UNED. Corunha, Espanha: s.n.

Aucoin, Peter. 1997. "The Design of Public Organization for the 21st Century: Why Bureaucracy Will Survive in Public Management". *Canadian Public Administration* 40 (2): 290-306.

Banker, Rajiv, Charnes, Abraham e Cooper, Edwardo. 1984. "Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis". *Management Science* 30 (9): 1078-1092

Barzelay, Michael. 2001. "La Nueva Gerência Publica. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos (y otros)". *Centro Latino-Americano de Administration para el Desarrollo, Reforma y Democracia* (19): 7-66.

Belloni, José. 2000. *"Uma Metodologia de Avaliação da Eficiência Produtiva das Universidades Federais Brasileiras"*. Tese de Doutorado. Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

Bevir, Mark e O'Brien, David. 2001. "New Labour and the Public Sector in Britain". *Public Administration Review* 61 (5): 535-547

Bilhim, João. 2004. *"Qualificação e Valorização de Competências"*. 1ª Ed. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.

Bresser-Pereira, Luis. 2011. "É o Estado Capaz de se Auto-Reformar?" *Desigualdades e Diversidades* (II Semestre): 11-20.

Buchanan, James. 1990. "The Domain of Constitutional Economics". *Constitutional Political Economics* 1 (1): 1-18.

Carneiro, Roberto e Menicucci, Telma. 2013. "Gestão Pública no Século XXI: as Reformas Pendentes". *A Saúde no Brasil em 2030 – Prospecção Estratégica do Sistema de*

Saúde Brasileiro: Desenvolvimento, Estado e Políticas de Saúde 1: 134-194. Fundação Oswaldo Cruz ed. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Charnes, Abraham, Cooper, William e Rhodes, Edwardo. 1978. "Measuring the Efficiency of Decision Making Units". *European Journal of Operational Research* 2: 429-444.

Christensen, Robert, Goerdel, Holly e Nicholson-Crotty, Sean. 2011. "Management, Law and the Pursuit of the Public Good in Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: i125-i140.

Cox, Taylor. 1989. "Towards the Measurement of Manufacturing Flexibility". *Productivity and Inventory Management* 30 (1) : 68-72

Denhardt, Robert e Denhardt, Janet. 2000. "The New Public Service: Serving Rather than Steering". *Public Administration Review* 60 (6): 549-559.

Diefenbach, Thomas. 2009. "New Public Management in Public Sector Organizations: the Dark Side of Managerialistic "Enlightenment"". *Public Administration* 87 (4): 892-909.

Drechsler, Wolfgang e Kattel, Rainer. 2008. "Conclusion: Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM". *The Journal of Public Administration and Policy* 1 (2): 95-99.

Dunleavy, Patrick e Hood, Christopher. 1994. "From Old Public Administration to New Public Management". *Public Money and Management* 14 (3): 9-16.

Ehrlich, Clifford. 1994. "Creating an Employer – Employee Relationship for the Future". *Human Resource Management* 33 (3) : 491-502.

Farazmand, Ali. 1999. "Globalization and Public Administration". *Public Administration Review* 59 (6) : 509-522.

Friesen, Ernest. 1971. "Constraints and Conflicts in Court Administration". *Public Administration Review* (March/April): 120-124.

Garoupa, Nuno. 2014. *A Governação da Justiça e a Celeridade Processual*. Conferência Gulbenkian "Afirmar o futuro – políticas públicas para Portugal", 06/Outubro. Acessível em <https://www.youtube.com/watch?v=4pCImquXSnw> e consultado em 30 de Novembro de 2017.

Gerwin, Donald. 1993. "Manufacturing Flexibility; a Strategic Perspective". *Management Science* 39 (4) : 395-410

Gualmini, Elisabetta. 2008. "Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States". *Public Administration* 86 (1): 75-94.

- Guimarães, Tomás, Odélius, Catarina, Medeiros, Janann e Santana, João. 2011. "Management Innovation of the Brazilian Superior Tribunal of Justice". *The American Review of Public Administration* 41 (3): 297-312.
- Guzmán, Cristina. 2003. "Modelos de Indicadores para la Gestión Pública: el Quadro de Mando Integral". *Auditoria Pública* 30 (Junho): 14-23.
- Hair, Joseph, Black, William, Babin, Barry, Anderson, Rolph e Tatham, Ronald. 2009. *Multivariate Data Analysis (6th ed)*. Upper Saddle, New Jersey: Prentice Hall.
- Hitt, Michael, Bierman, Leonard, Shimizu, Katsuhiko, e Kochhar, Rahul. 2001. "Direct and Moderating Effects of Human Capital on Strategic and Performance in Professional Service Firms: a Resource-Based Perspective". *Academy of Management Journal* 44 (1) : 13-28.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons". *Public Management* 69: 3-19.
- Hood, Christopher. 1995a. "Contemporary Public Management: a New Global Paradigm". *Public Policy and Administration* 10 (2): 104-117.
- Hood, Christopher. 1995b. "The "New Public Management" in the 1980's: Variations on a Theme". *Accounting Organizations and Society* 20 (2/3): 93-109
- Hughes, Owen. 2003. *Public Management and Administration*. Palgrave MacMillan, USA.
- Jones, Lawrence e Thompson, Fred. 2000. "Um Modelo para a Nova Gerência Pública". *Revista do Serviço Público* 51(1): 41-80
- Kassai, Sílvia. 2002. "*Utilização da Análise por Envoltória de Dados (DEA) na Análise de Demonstrações Contábeis*". Tese de Doutorado. Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo.
- Kathuria, Ravi e Partovi, Fariborz. 1999. "Work Force Management Practices for Manufacturing Flexibility". *Journal of Operations Management* (18): 21-39
- Kernaghan, Kenneth. 2000. "The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Value". *International Review of Administrative Sciences* 66: 91-104
- Kuperus, Herma e Rode, Anita. 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

Lepak, David e Snell, Scott. 1999. "The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development". *Academy of Management Review* 23(1) : 31-48.

Lindquist, Stefanie, Haire, Susan e Songer, Donald. 2007. "Supreme Court Auditing of the U.S. Courts of Appeals: an Organizational Perspective". *Journal of Public Administration Research and Theory* 17: 607-624

Lopes, José, Matos, José, Mendes, Luís e Coelho, Nuno. 2015. *Manual de Gestão Judicial*. Lisboa: Edições Almedina

Madureira, César. 2011. "Profissionalização e Avaliação dos Dirigentes de Topo na Administração Pública: o Caso de Portugal". *Instituto Nacional de Administração* (Novembro): 38-50.

Mendes, Manuel. 2003. "A Reforma da Administração Pública em Portugal e o Código do Trabalho". Lisboa: Seminário em 7 de Maio. Acessível em www.stfpn.pt/arquivo/seminario7maio/resumo_vm.html, consultado em 30 de Novembro de 2017.

Mintzberg, Henry. 1996. "Managing Government, Governing Management". *Harvard Business Review* (Maio-Junho): 75-83.

Moe, Ronald e Gilmour, Robert. 1995. "Rediscovering Principles of Public Administration: the Neglected Foundation of Public Law". *Public Administration Review* 55 (2): 135-146.

Nakamura, Wilson, Martin, Diogenes, Forte, Dennis, Costa, André e Amaral, Alexandre. 2007. "Determinantes da Estrutura de Capital no Mercado Brasileiro – Análise de Regressão com Painel de Dados no Período de 1999-2003". *Revista de Contabilidade Financeira* (Maio-Agosto) 44: 72-85.

Neely, Andy, Gregory, Mike e Platts, Ken. 1995. "Performance Measurement System Design: a Literature Review and Research Agenda". *International Journal of Operations & Production Management* 15 (4) : 80-116.

OCDE. 2003. "Gouvernance et Gestion Publiques". (Disponível em <http://www.oecd.org>, consultado em 30 de Novembro de 2017).

Olian, Judy e Rynes, Sara. 1984. "Organizational Staffing: Integrating Practice with Strategy". *Industrial Relations* 23 (2 Spring 1984) : 170-183

- O'Toole, Laurence e Meier, Kenneth. 2014. "Public Management, Context and Performance: In Quest of a More General Theory". *Journal of Public Administration Research and Theory* 25: 237-256.
- Pereira, Paulo. 1997. "A Teoria da Escolha Pública (Public Choice): uma Abordagem Neoliberal?". *Análise Social* 32 (141): 419-442.
- Peters, Guy e Pierre, John. 1998. "Governance Without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2): 223-243.
- Pettigrew, Andrew. 1997. "Le New Public Management Conduit à un Nouveau Modèle Hybride Public-Privé". *Revue Française de Gestion* (115): 113-120.
- Pollitt, Christopher. 1995. "Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management". *Evaluation* 1 (2): 133-154.
- Pollitt, Christopher. 2001. "Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform". *Public Management Review* 3 (4): 471-492.
- Pollitt, Christopher e Bouckaert, Geert. 2000. *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford University Press, USA.
- Pollitt, Christopher e Bouckaert, Geert. 2002. "Avaliando Reformas da Gestão Pública: Uma Perspectiva Internacional". *Revista dos Serviços Públicos* 53 (3 Jul-Set): 7-31.
- Rainey, Hal e Bozeman, Barry. 2000. "Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori". *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 447-469.
- Reis, José. 1995. "A Economia Constitucional: o Estado e as Instituições na Visão de um Individualista radical (J Buchanan)". *Notas Económicas* 6 (Dez): 77-94.
- Rocha, José. 2001. "As Relações Entre Poder Político e Funcionários". Comunicação no Colóquio sobre o estatuto dos funcionários municipais, 21 de Junho. Lisboa: CEDREL.
- Rocha, José. 2011. *Gestão Pública: Teorias, Modelos e Prática*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rodrigues, Miguel. 2005. "A Nova Gestão Pública na Governação Local: o Caso dos Municípios dos Distritos de Vila Real e Bragança". Dissertação de Mestrado. Braga: Universidade do Minho.
- Sanchez, Ron. 1995. "Strategic Flexibility in Product Competition". *Strategic Management Journal* 16 (Summer 1995): 135-159
- Snell, Scott, Shadur, Mark e Wright, Patrick. 2000. "Human Resources Strategy: The Era of Our Ways". *Center for Advanced Human Resource Studies Working Paper Series* 00-17: 2-39

Tulloch, Gordon. 1967. "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft". *Western Economic Journal* 5: 224-232.

Wilthagen, Ton e Tros, Frank. 2004. " The Concept of Flexicurity: a New Approach to Regulating Employment and Labour Markets". *European Review of Labour and Research* 10 (2) : 166-186.

Wright, Patrick, McMahan, Gary e McWilliams, Abigail. 1994. "Uman Resource and Sustained Competitive Advantage: a Resource-Based Perspective". *International Journal of Human Resource Management* 5 (2) : 301-326.

Wright, Vincent. 1997. "Redefiniendo el Estado: las Implicaciones para la Administración Pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 7/8 (Set/96-Abr/97): 27-44.

Wright, Patrick e Snell, Scott. 1998. " Toward a Unifying Framework for Exploring Fit and Flexibility in Strategic Human Resource Management". *Academy of Management Review* 23 (4) : 756-772.

Young-bae, Ji e Choongoo, Lee. 2010. "Data Envelopment Analysis". *The Stata Journal* 10 (2) : 267-280

Legislação

Decreto-Lei 343/99, de 26 de Agosto. 1999. Estatuto dos funcionários de justiça.

Decreto-Lei 165/12, de 31 de Julho. 2012. Fixa a organização, missão, atribuição e competências da Direcção Geral da Administração da Justiça.

Decreto-Lei 49/14, de 27/3. 2014. Regulamenta o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais.

Decreto-Lei 73/16, de 8/11. 2016. Alteração ao estatuto dos funcionários de justiça, consagrando um movimento anual ordinário de oficiais de justiça.

Despacho 2486/12, de 6/2. 2012. Planificação temporal dos procedimentos necessários à implementação da reforma judiciária.

Lei 62/13, de 26/8. 2013. Lei da organização do sistema judiciário.

Lei 35/14, de 20/6. 2014. Lei geral do trabalho em funções públicas.

Lei 40-A/16, de 22/12. 2016. Primeira alteração à lei de organização do sistema judiciário.

Portaria 721-A/00, de 5/9. 2000. Fixa o quadro do pessoal das secretarias judiciais, dos serviços do ministério público e dos tribunais administrativos e fiscais.

Portaria 161/14, de 21/8. 2014. Aprova e fixa o mapa de pessoal das secretarias dos tribunais judiciais de primeira instância.

Portaria 164/14, de 21/8. 2014. Fixa os critérios objectivos e quantitativos para a distribuição do pessoal oficial de justiça.

Portaria 93/17, de 6/3. 2017. Procede à alteração do mapa de pessoal das secretarias dos tribunais judiciais de primeira instância, fixado na portaria n.º 161/14, de 21/8.

Endereços electrónicos de instituições relacionadas com o sector da Justiça

Conselho Superior da Magistratura. Disponível em <https://www.csm.org.pt>

Direcção-Geral da Administração da Justiça. Disponível em <https://www.dgaj.mj.pt>

Oficial de Justiça. Disponível em <https://oficialdejustica.blogs.sapo.pt>

Portal das Comarcas. Disponível em <https://tribunais.org.pt/comarcas/>

Sindicato dos Funcionários Judiciais. Disponível em <https://www.sfj.pt>

O presente trabalho foi elaborado de acordo com a antiga grafia