

O TEMPO JUDICIÁRIO E A QUALIDADE DA DECISÃO — EFICIÊNCIA DO SISTEMA E EFICÁCIA DA DECISÃO

ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR

A eficácia do sistema de justiça afere-se pela qualidade da resposta processual, que supõe o uso racional do processo e o respeito pelas regras processuais e pelo princípio do processo equitativo; pela qualidade substancial das decisões, em relação à qual pontificam como critérios aferidores o respeito pelos princípios da legalidade e da igualdade; e pela razoabilidade temporal das decisões. Tais predicados não-de verificar-se quer no momento de “dizer o direito” quer no momento de efectivar a decisão através da execução — e é na confluência deles que é possível criar confiança nos cidadãos, também ela condição necessária da eficácia do sistema de justiça.

1. Na teoria das organizações, o sistema de justiça merece uma reflexão particular, imposta pela complexidade que resulta de uma multiplicidade funcional, de agentes estatutariamente diversificados e das necessárias agregações em vista da finalidade a que está vinculado — administrar a justiça.

O sistema de justiça constitui um conjunto organizado e coerente de instituições e órgãos, com diversidade funcional de competências, mas que estão interactivamente coordenados numa finalidade materialmente unitária.

De entre os órgãos e instituições que integram o sistema de justiça, os tribunais sobressaem, não apenas pela simbologia nas representações sociais, mas pela importância real que assumem na administração da justiça — a obtenção da decisão do caso com força vinculante e imperativa.

Por isso, efectividade e eficácia do sistema de justiça são noções e conceitos operativos que no discurso se reduzem muito à função dos tribunais e ao seu modo de funcionamento e às respostas que podem proporcionar.

Falar de eficácia e efectividade — pois a eficácia do sistema e a eficácia da decisão correspondem, no essencial, a estas noções — impõe uma reflexão sobre as categorias e os conceitos, mas também uma visão exterior sobre o sistema numa perspectiva dualista: a projecção sobre a sociedade e os cidadãos e o olhar e as representações dos cidadãos sobre a justiça.

Nesta aproximação, as noções de eficácia e efectividade constituem quadros de referência e devem ser compreendidas com conteúdo real e operativo.

2. As funções da justiça revelam-se, desdobram-se e concretizam-se fundamentalmente em dois momentos e em duas faces substanciais de uma mesma finalidade — a *jurisdictio* e o *imperium*.

A *jurisdictio* (dizer o direito) constitui a função de decidir, de definir a existência, a titularidade, o conteúdo e os modos de exercício de um direito, e tem pressuposta a eficácia do sistema, das instituições e dos agentes que as servem.

O *imperium* traduz a função de fazer respeitar a decisão; constitui a função pragmática da justiça, dando sentido efectivo, útil e prático às decisões.

A eficácia do sistema de justiça, compreendida a noção na relevância, no sentido, nos pressupostos e nos resultados da *jurisdictio*, resultará não tanto de uma percepção *ex ante* em visão prospectiva sobre o complexo de órgãos e funções, mas do nível das respostas da organização medido pela comparação entre critérios de análise e resultados — a *performance* do sistema.

No entanto, para além de todas as dificuldades de medida — já que a complexidade e a carga simbólica da instituição impõem limites ao estabelecimento de critérios de auditoria — o estatuto constitucional de independência dos magistrados introduz necessariamente algumas especificidades.

Porém, não obstante, a medida da eficácia, não podendo ser numérica, estatística ou produtivista pura, constituirá um valor de função que tem que estar sempre presente determinando decisivamente a qualidade da justiça.

A qualidade do sistema resulta da conjugação e confluência de indicadores quantitativos da actividade e qualitativos pela natureza das respostas.

A pluralidade de órgãos e agentes, a multiplicidade de competências, as lógicas internas e as culturas de cada um dos subsistemas acrescentam complexidade na definição *ex ante* e, conseqüentemente, na verificação *ex post* da capacidade do sistema, bem como no estabelecimento de princípios, regras e critérios para construção da eficácia.

Os indicadores de eficácia têm de estar relacionados com factores plurais que permitam modelar os resultados em função de vários objectivos.

A eficácia do sistema de justiça terá de ser construída a partir de indicadores sócio-económicos e traduzir uma relação de efectividade entre os serviços e os destinatários.

O regime de acesso ao direito e de acesso à justiça, isto é, a existência e adequação dos meios disponíveis para conhecimento dos direitos e para efectividade do direito ao tribunal, constitui um indicador de primeira linha. A eficácia da justiça será tanto mais concretizada quanto mais disponível for o acesso ao conhecimento dos direitos e das possibilidades de intervenção para a realização e concretização dos direitos individuais, em particular no que respeite aos indivíduos mais desfavorecidos económica e socialmente.

Na perspectiva sócio-económica as possibilidades oferecidas para a realização do direito e da justiça constituem indicadores fortes da medida da eficácia; o aumento e a diversificação das respostas judiciais, os meios alternativos, a proporcionalidade da relação entre a procura, a natureza das questões e o nível e a satisfação das respostas disponíveis, constituem modelos de eficácia em geometria variável.

A qualidade do serviço constitui um outro indicador de referência.

A qualidade do serviço supõe a existência de estruturas orgânicas adequadas às necessidades e solicitações.

A dotação da organização com capacidades e meios materiais e pessoais para reforçar o tratamento de contenciosos específicos, local ou temporalmente localizados, o controlo eficaz sobre os tempos (redução dos prazos no máximo limite possível e aceitável), o rigor na gestão dos agendamentos ou a organização da investigação de modo a reduzir, por exemplo, o tempo de prisão preventiva, constituem indicadores de qualidade e, por consequência, de eficácia do sistema.

A criação de boas regras de gestão material e pessoal do sistema, bem com a instituição de boas práticas de gestão processual, constituem também indicadores relevantes de eficácia.

3. A eficácia do sistema de justiça está também, por muito, dependente ou tributária da metáfora da “produção”.

O vector “produção”, não devendo ser exponenciado, também não poderá ser desconsiderado, e impõe a ponderação relacional de custos e meios — relação razoável e proporcionalmente aceitável entre *output* e *outcome*. A ponderação tem de considerar os aspectos internos da organização do sistema e o seu impacto na sociedade.

A avaliação do sistema de justiça em função da produção (economia da justiça ou jurimetria), através da relação entre “factores de produção” e “bens produzidos” não pode deixar de estar também presente, não numa perspectiva redutora custo-resultado ou de simples *ratio* dos meios orçamentais alocados em expressão quantitativa, mas como um dos factores que permitem testar a qualidade como valor inerente à eficácia. Os métodos de análise por que usualmente se pode medir a função de produção — expressão que tem de ser compreendida fora de qualquer conotação estritamente gestionária, estatístico-dependente ou meramente “produtivista” — ligam-se, necessariamente, a feixes relacionais entre a procura (casos; processos registados) e as respostas (processos findos) durante determinados períodos de avaliação.

A sociedade que pelos impostos paga o sistema exige qualidade e rapidez, que constituem para os cidadãos condições de obtenção de uma tutela efectiva dos seus direitos.

A qualidade exigida é, porém, referida ao sistema e não a cada acto de cada um dos agentes. A exigência de qualidade, ou de melhor qualidade, refere-a a sociedade ao produto final.

As condições e meios materiais, de organização e humanos, que permitam gerar eficácia e garantir qualidade, supõem uma agregação complexa de infra-estruturas adequadas (instalações físicas, condições e espaços de trabalho), disponibilidade e capacidade de utilização de novas tecnologias, modelos de gestão das capacidades instaladas, critérios de optimização das práticas de direcção e condução (gestão) do processo, adequação e instalação de

proporcionalidade entre a procura e a capacidade de resposta, mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

Mas os mais prementes e imediatos indicadores de qualidade nos sentimentos e nas representações da sociedade são referidos ao tempo de duração processual e de decisão e à qualidade das decisões — qualidade, entenda-se, medida não por uma avaliação individual, mas na apreensão da força de convencimento e de contribuição para a certeza e segurança das relações, que resulta da coerência, da estabilidade, da jurisprudência e, por consequência, da previsibilidade das decisões.

Mas qualquer análise sobre o sistema de justiça não pode desconsiderar a vertente quantitativa, que constitui um dos factores de verificação e de avaliação da eficácia. A visão quantitativa não depende, porém, da consideração de situações individualizadas ou isoladas, que não revelem uma perspectiva sistémica, devendo ser perspectivada em macro análise por meio de indicadores fiáveis que permitam traduzir uma imagem global.

Estudos referenciais publicados têm permitido encontrar alguns indicadores com funcionalidade para revelar a eficácia das respostas relativamente à vertente quantitativa.

Nesta análise têm sido muito utilizados três indicadores que permitem medir o nível das respostas quantitativas: a taxa de congestão (resultado da divisão do número de processos pendentes no início de cada ano pelo número de processos findos durante esse mesmo ano), a *clearance rate* (obtida pela divisão do total dos processos findos num ano pelo total dos processos entrados nesse ano) e a *backlog rate* (rácio entre o número total de processos findos e a soma do número total de processos entrados com o número total de processos pendentes).

A resposta será positiva e o sistema funcionará quantitativamente bem se a taxa de congestão for baixa, se a *clearance rate* for superior a um e a *backlog rate* perto de um.

A funcionalidade dos indicadores depende, porém, da disponibilidade em tempo útil de dados estatísticos fiáveis.

A leitura da eficácia pela quantidade e as respostas positivas dos indicadores como factores de ponderação em função da variável “bens produzidos”, se não pode ser dispensada como factor de análise, não poderá também ser excessivamente sublinhada. O sistema de justiça não pode constituir um sistema de produção, e tem componentes organizacionais, funcionais e estatutárias que, não podendo ser refractárias a métodos quantitativos, pressupõem respostas de eficácia que se ganhem mais pela qualidade.

Muito para além da dimensão “produtivista” deve estar a qualidade da justiça — qualidade processual e qualidade substancial.

4. Não é fácil definir a noção de qualidade. E, no entanto, será mais pela qualidade processual e substancial que se marcará a eficácia da decisão.

Como valor de eficiência do sistema e de eficácia da decisão, a qualidade integra e deve ser verificada pelos vectores que não sejam simplesmente quantitativos, no sentido redutor de “produtivistas”.

Em sentido sistémico, a qualidade não será definida pela agregação de verificações parcelares da qualidade específica de actos, mas pela consideração de todos os (de quaisquer outros) factores de organização que não sejam elementos de verificação de quantidade.

Neste sentido amplo e simultaneamente complexo há factores que, estruturalmente, permitem definir e construir a qualidade da justiça.

Numa vertente instrumental de base, a qualidade depende da natureza, adequação, modernidade, sofisticação e funcionalidade dos meios materiais — sejam físicos, relativos às instalações e equipamentos, sejam do domínio dos instrumentos tecnológicos disponíveis.

No plano dos resultados macro analisáveis, a qualidade da justiça terá muito que ver com o tempo das decisões e com a consequente maior ou menor utilidade para os seus destinatários. Dizer o direito aos interessados só será útil e de qualidade se for dito em tempo razoável perante as exigências e as circunstâncias de cada caso.

Nas representações o factor mais decisivo de desqualificação identifica-se precisamente com o sentimento que vem do exterior no que respeita aos tempos da justiça.

As críticas quanto à morosidade são recorrentes e, por isso, o sistema tem de acautelar este indicador, verificando os tempos das respostas e isolando os problemas, onde existam, para encontrar os mecanismos adequados de intervenção.

Não há aqui soluções acabadas, mas a monitorização permanente das jurisdições com mais intensa relação de procura pode constituir um instrumento preventivo ou reactivo para enfrentar o problema.

Pode haver, com efeito, estudos de tendência ou de previsão sobre a intensidade da procura, quer em geral, pela avaliação dos índices territoriais de demografia, quer especificamente, sobre as consequências contenciosas de fenómenos identificáveis ou sequentes a modificações legislativas, ou seja, um traçado das curvas de procura.

A maleabilidade da gestão dos meios materiais, mas sobretudo dos meios humanos, pode ser necessária para uma resposta atempada.

Por outro lado, e para além dos mecanismos de contingentação (que são instrumentos que apenas têm sentido resolvidas outras questões a montante), a monitorização dos tempos de decisão supõe a definição de critérios-padrão com aptidão para medir o tempo razoável, por fase e por espécie de processo, estabelecidos previamente factores de medição por graus de complexidade.

Mas com a prevenção de que todos os critérios, que serão em relevante medida derivados de leituras estatísticas e de aproximações empíricas, não poderão constituir-se em fórmulas que privilegiem a quantidade de processos por juiz e não tanto a qualidade das decisões.

A produtividade dos juízes desligada dos contextos não pode ser o critério de medição.

Além de que qualquer formulação tem de partir de perspectivas pluri-funcionais que integram o complexo organizacional do sistema de justiça.

A justiça precisa de tempo. A celeridade não poderá ser a primeira prioridade, porque uma justiça urgente gera riscos de afectação de direitos.

Relevante será a qualidade das decisões, que não pode ser alcançada se a cada processo não for consagrado o tempo que exige; a celeridade não pode ser um valor em si, mas apenas um instrumento de eficácia, e a resposta da justiça tem de ser medida pelo equilíbrio entre a eficácia, a qualidade e a segurança das decisões.

5. A qualidade da justiça constitui um dos elementos essenciais da qualidade da democracia.

A função de *jurisdictio*, de dizer o direito, com o sentido de declaração do direito do caso, concretizada na decisão sobre a existência, o conteúdo e os modos de exercício do direito, ou na decisão sobre uma acusação em matéria criminal dirigida contra uma pessoa, supõe, para ser efectiva, também a qualidade das decisões.

As perspectivas de análise e, em consequência, para a formação de critérios, remetem para a identificação de índices de qualidade processual (o processo equitativo) e de qualidade substancial. Por aqui se poderão formular normas de qualidade na definição de um modelo de justiça que não podendo ser ideal, seja eficaz no enquadramento teleológico da função.

Não está em causa, nesta dimensão, a apreciação individual do trabalho, mas a escolha de modelos que permitam identificar critérios da avaliação global do sistema.

A abordagem relativa a critérios e normas de qualidade substancial deverá estar sempre vinculada a grandes princípios — a preeminência do direito e a função efectiva da justiça como guardiã das liberdades individuais e construtora da sociedade democrática.

A qualidade substancial supõe que o sistema respeite determinadas exigências que são ao mesmo tempo indicadores de conformação com princípios fundamentais.

As normas de acesso ao tribunal — o direito ao juiz — constituem, como foi já salientado, uma referência fundamental. A construção do sistema de acesso, quer através da previsão e organização de meios processuais, quer pelo nível dos custos de acesso e pelos meios de auxílio judiciário, constitui um factor primordial de qualidade.

A qualidade substancial da justiça impõe também algumas condições sobre a natureza dos tribunais. A independência e a imparcialidade, avaliadas necessariamente pelos instrumentos estatutários que permitem garantir a independência e a imparcialidade dos juízes, são pressupostos conaturais à própria noção de tribunal. O sistema que não garanta tais condições não preenche índices mínimos de qualidade.

A substância da função judicial e da competência para dizer o direito (a *jurisdictio*) constitui um elemento de construção da qualidade — a qualidade e a eficácia pressupõem que a competência dos tribunais implique um verdadeiro poder de decisão.

O direito à execução das decisões, pela disponibilidade da força vinculante pública para a execução quando for necessário, é também inerente à qualidade do sistema e directamente instrumental da eficácia das decisões.

A qualidade, como condição de eficácia, depende ainda do nível discursivo da actividade judiciária, ou seja, da qualidade jurídica das decisões e da consideração e concretização que revelem dos direitos fundamentais.

Numa apreciação de sistema, a qualidade geral das decisões pode ser medida pelos índices de confirmação ou conformidade com o direito processual ou material que seja revelado pelas taxas de revogação por instâncias superiores.

A coerência da jurisprudência que institui segurança e confiança constitui também um índice relevante de qualidade. Impõe-se, por isso, melhorar a coordenação da jurisprudência no seio das jurisdições como factor de certeza e de previsibilidade para os cidadãos.

E, por fim, mas na essência, no princípio, a qualidade da lei.

As normas — lei no sentido normativo — que as instituições de justiça interpretam e aplicam devem ser claras, precisas, previsíveis e acessíveis.

A acessibilidade significa que, independentemente da fonte ou da natureza, a lei esteja disponível por meios de publicação e conhecimento ao alcance de todos.

A previsibilidade remete para a confiança e para a proporcionalidade entre os efeitos, as consequências e as finalidades de interesse geral.

A previsão significa rigor na estatuição, exigindo que a lei contenha, por modo tanto quanto possível inequívoco, os pressupostos, os efeitos e, quando for o caso, as consequências da violação.

A clareza tem a ver com a linguagem, que deve contribuir para a comunicação, por forma a garantir a compreensão e a apreensão externa do sentido e consequências da norma.

6. A qualidade da justiça é um factor essencial de construção da confiança, mas a confiança é também imprescindível à afirmação da qualidade e da eficácia do sistema de justiça.

O sistema tem, pois, de procurar e gerar eficácia, mas, para tanto, não pode desconsiderar os efeitos externos, porque uma boa imagem da justiça será parte integrante de uma justiça de qualidade.

Por isso, os órgãos e os seus agentes têm de saber encontrar os meios e os instrumentos para criar confiança.

Esta tarefa exige, certamente, a disponibilidade de serviços para verificação e recolha quotidiana da opinião — as opiniões, em primeiro lugar, veiculadas pela comunicação e o tratamento de tendências.

Mas também aconselha a realização, a espaços temporais considerados adequados, de estudos de opinião que permitam ler os sinais da sociedade relativos à percepção sobre o desempenho do sistema.

Esta abordagem tem sido, porém, pouco considerada, para não dizer esquecida.

A nova organização do Conselho Superior da Magistratura e a redefinição de competências pela lei de autonomia permitirá dispor de meios humanos, e espera-se que orçamentais, que tornem possível a realização de estudos que habilitem melhor na escolha das opções por critérios de gestão e alocação de meios.

Só um sistema eficaz permite decisões que possam ser eficazes, quer pela utilidade do tempo, pelo respeito pela equidade dos procedimentos e pelo sentido discursivo compreendido pelos destinatários e razoavelmente previsível no respeito por coerências jurisprudenciais.

Uma segunda dimensão da eficácia da decisão supõe a efectividade da execução quando necessária. A utilidade da declaração do direito para os interessados só fica completa se o sistema dispuser de meios efectivos de execução.

Os meios procedimentais da acção executiva e a organização material de instrumentos de execução constituem elementos imprescindíveis à eficácia da decisão e à efectivação da garantia do direito à execução como integrante do processo equitativo.

7. Em síntese, a eficácia do sistema supõe respostas de qualidade — processual, substancial e de razoabilidade dos tempos de decisão.

A confiança dos cidadãos na eficácia da justiça constitui um elemento fundamental para a revelação da qualidade da justiça, e por aqui também da qualidade da democracia.

É que as complexas sociedades da contemporaneidade transformaram-se em sociedades de desconfiança. A confiança como «instituição invisível» erodiu-se, e a justiça e as suas instituições, porventura em tempo mais tardio que outras instituições, ficaram no centro do julgamento numa contradição entre uma «atribuição *ex ante* de confiança» e um «exercício *ex post* de desconfiança».

Nas dimensões de eficiência e eficácia, que acrescentam qualidade e permitem dar substância à «instituição invisível» da confiança, vai muito das respostas que a justiça possa dar para satisfazer as expectativas dos cidadãos.

Para tanto, e no plano da organização, a administração tem de ter performance, e a modernidade exige a adopção de novos métodos de trabalho.

A gestão dos fluxos processuais, com regras equilibradas de distribuição, constitui um instrumento indispensável.

A monitorização dos tempos, a verificação regular das sequências processuais com controlos sobre os prazos e sobre os excessos de tempo de duração por fase, a comparação de racionalidades práticas entre serviços, o estabelecimento de procedimentos uniformes para tratamento processual do contencioso de massa ou de processos com características análogas, ou a utilização racional e instrumentalmente útil das novas tecnologias são possibilidades que têm de ser exploradas para melhorar a qualidade das respostas.

No que respeita à direcção do processo, normas de actuação em geral aceites e que permitam acrescentar produtividade e eficácia devem ser prioritariamente modeladas.

Nos procedimentos há, com efeito, muito ou quase tudo de racionalidade e de exigência de boa gestão e de “boas práticas”, e pouco de intervenção de juízos que relevem já da independência inerente à função de julgamento e decisão.

Por isso, procedimentos sobre a melhor forma de direcção e condução do processo, ou questões de pura organização do trabalho e de agendamento, de racionalidade na utilização dos espaços, podem perfeitamente ser uniformizadas, modeladas, racionalizadas e objecto de elaboração de regras de “boas práticas” que se imponham no exercício quotidiano.

A qualidade resulta, em suma, dos tempos de decisão, porque estes, quando razoáveis, medem em boa parte a eficácia; do rigor processual, que é avaliado pelo uso racional do processo no respeito pelas regras e princípio do processo equitativo (artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem); e da qualidade substancial dos julgamentos em que a garantia de legalidade e a realização do princípio constitucional da igualdade devem constituir os primeiros critérios de verificação.

Mas na qualidade para além das formas intervém em boa parte a clareza e a acessibilidade do discurso judiciário; as decisões devem ser apreensíveis e compreendidas.

Não entanto, o discurso sobre a eficácia, mais ou menos bem elaborado, não é mais do que um discurso.

Podemos tentar inventar ideias, formular propósitos, discorrer sobre teorias, falar de administração e gestão e das novas tecnologias e das regras e dos princípios que fazem a qualidade.

Mas, mais do que tudo isso, a eficácia e a qualidade serão o resultado do esforço empenhado e orientado de todos os dias.