

PROCESSOS ESPECIAIS DE REVITALIZAÇÃO: MAIS UM CONTRIBUTO EMPÍRICO SOBRE OS RESULTADOS DA EXPERIÊNCIA DA TROIKA NO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA PORTUGUÊS

SPECIAL REVITALIZATION PROCEDURES: ADDITIONAL EMPIRICAL CONTRIBUTION ON THE RESULTS OF TROIKA'S EXPERIMENT IN THE PORTUGUESE MINISTRY OF JUSTICE*

PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA**
MARIANA TELES VIEGAS CRUZ DIAS***
DÉBORA LOPES GONÇALVES****
ZINGA DANIELA JOAQUIM NOVAIS*****
SANDRA PATRÍCIA MARQUES PEREIRA*****
UNIVERSIDADE DE LISBOA, PORTUGAL

* Artigo recebido em 28/03/2018 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 10/04/2018.
Este texto resulta de investigação realizada com o apoio da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, ao abrigo do projeto «UID/CPO/00713/2013».

** Doutorando em Ciências Sociais (Especialidade em Administração Pública) no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa; Licenciado em Estatística e Gestão de Informação pela Universidade Nova de Lisboa; Professor no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa; Vice-Presidente e Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas; Investigador Colaborador do Centro Interdisciplinar de Estudos de Género; Coordenador do Observatório Nacional de Administração Pública; Consultor da Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça de Portugal. Curriculum DeGóis: <http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=5791094296158620>. E-mail: pcorreia@iscsp.ulisboa.pt.

*** Doutoranda em Ciências Sociais na Especialidade de Administração Pública. Mestre em Gestão de Informação pela Universidade Nova de Lisboa (UNL). Licenciada em Administração Pública na Universidade de Lisboa (UL). Curriculum DeGóis: <http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=5568824589232201>. E-mail: diasmariana91@gmail.com.

**** Mestranda em European Governance, na Universidade de Luxemburgo. Licenciada em Administração Pública pela Universidade de Lisboa (UL). E-mail: deboralgoncalves@gmail.com.

***** Mestranda em Gestão de Projetos na Universidade de Lisboa (UL). Licenciada em Administração Pública pela Universidade de Lisboa (UL). E-mail: zinganovais@outlook.com.

***** Licenciada em Administração Pública pela Universidade de Lisboa (UL). Curriculum DeGóis: <http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=7655482764731049>. E-mail: sandra-pereira7088@hotmail.com.

Resumo: Este artigo constitui a III parte de uma série de avaliações do impacto de medidas aprovadas e implementadas pelo Ministério da Justiça, em Portugal. O presente artigo relata predominantemente os resultados obtidos ao nível dos Processos Especiais de Revitalização (PER), que constituem um novo tipo de ação civil criada em resultado dos objetivos do Memorando de Entendimento (MdE) ratificado por Portugal e pela chamada Troika (CE/ BCE / FMI). A investigação incorpora análises de inferência estatística dos resultados obtidos, não só para o período da Troika, como ainda para o período pós-Troika. Tal como se verificou para as ações de execução civil, os resultados confirmam a existência de diferenças estatísticas entre os dois períodos em análise e sugerem um impacto tangível das medidas do MdE implementadas no sistema judicial Português.

Palavras-chave: Troika. MdE. Ministério da Justiça Português. Processo Especial de Revitalização (PER). Avaliação de Políticas Públicas.

Abstract: This article constitutes part III of a series of evaluations on the impact of measures approved and implemented by the Portuguese Ministry of Justice. Predominantly, it reports the results at the level of the Special Revitalization Procedure (PER), a new type of civil action created as a result of the goals inscribed in the Memorandum of Understanding (MoU) ratified by Portugal and the so called Troika (EC/ECB/IMF). The investigation incorporates statistical inference analysis of outcomes attained not only during the Troika's period but during the post-Troika's period as well. As was the case for the civil enforcement actions, results confirm the existence of statistical differences among the two different periods under scrutiny and suggest a tangible impact of the MoU implemented measures on the Portuguese judicial system.

Keywords: Troika. MoU. Portuguese Ministry of Justice. Special Revitalization Procedure (PER). Public Policy Evaluation.

1. INTRODUÇÃO

O sistema financeiro global tem vindo a passar pelo seu maior período de crise, no período pós-guerra (BECHTEL, HAINMUELLER e MARGALIY, 2014).

Esta crise financeira global teve início em 2007, causando uma diminuição do crescimento económico que afetou toda a União Europeia (TOSUN, WETZEL e ZAPRYANOVA, 2014) e especialmente, alguns Estados-Membros como a Grécia, Portugal e Irlanda (SAURUGGER e TERPAN, 2016). Em 2009, a zona do euro enfrentou quatro problemas principais: a falta de liquidez dos bancos; a dificuldade de pagar a dívida pública; os déficits excessivos dos Estados Membros; e finalmente a severa diminuição do crescimento económico que levou à recessão.

A fim de resolver as questões supramencionadas, um grupo central de Estados-Membros apoiado pelo Conselho Europeu, pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo Fundo Monetário Internacional, veio alertar para a necessidade de se promover a aplicação de políticas públicas de austeridade ao nível da União Europeia (SAURUGGER e TERPAN, 2016).

A Justiça constitui um dos pilares da economia, na sociedade. Com efeito, nos dias-de-hoje, a reforma do sistema judicial constitui um dos principais objetivos de vários países (se não a maioria). Por esse motivo, a sociedade exige que essa reforma seja incrementalmente complexa e que promova a responsabilização dos indivíduos que atuam no setor da justiça, perante o contexto socioeconómico nacional e internacional (GOMES, 2007). Nos últimos anos, alguns sistemas europeus de Administração da Justiça promoveram reformas administrativas e legislativas para superar (ou pelo menos mitigar) essa crise (EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE, 2016).

O surgimento da Nova Gestão Pública, durante os anos 80, sob o governo de Margaret Thatcher no Reino Unido (GRUENING, 2001) constitui um dos fatores que levou ao surgimento das reformas de matriz gestonária nos países da Europa Ocidental. A Nova Gestão Pública veio assim, apelar à introdução de técnicas e modelos de gestão privada na Administração Pública, a fim de combater os déficits orçamentários excessivos que se verificavam no Setor Público, levando a uma nova racionalidade nos serviços públicos (ARAÚJO e BRANCO, 2009; LAPSEY, 2009).

Segundo HOOD (1991), pode-se identificar sete componentes doutrinários para a Nova Gestão Pública, baseados em perceções sobrepostas: profissionalização do Setor Público na gestão; padrões claros e medidas de desempenho; foco no controle de resultados; dissolução de estruturas do setor público; aumento da competitividade do Setor Público; introdução de práticas de gestão do Setor Privado no Setor Público; e aumento da disciplina no uso de recursos.

Posto isto, pode concluir-se que a doutrina da Nova Gestão Pública fornece aos governos múltiplos princípios aplicáveis nas suas reformas administrativas. Esse ideal de reforma administrativa levou à implementação de um conjunto de novas políticas por meio da descentralização, delegação e desregulamentação do Setor Público (MADUREIRA e RODRIGUES, 2006).

As críticas dirigidas à burocracia e às organizações públicas emergiram acompanhadas da suposição de que a gestão privada conduz à eficiência das organizações (MADUREIRA e RODRIGUES, 2006). Em linhas gerais, a Nova Gestão Pública apela à aplicação de medidas conducentes à simplificação administrativa no setor público, com vista à redução da complexidade legal e dos processos burocráticos nos seguintes aspetos: complexidade legal, reengenharia das estruturas organizacionais, utilização de tecnologias de informação e comunicação, melhoria da informação sobre requisitos administrativos e fornecimento de serviços; coordenação das várias estipulações administrativas resultantes da atividade de administração pública.

No caso específico de Portugal, este tipo de reforma também foi incluído na agenda política, visando não só o aumento da eficiência, eficácia e economia, como também o aumento da qualidade na Administração da justiça (GOMES, 2007). legislação nacional ou portuguesa é bastante comum¹. A literatura académica sobre a Administração da Justiça e a qualidade da Justiça em Portugal tem aumentado nos últimos anos². No entanto, a literatura académica sobre avaliação de políticas públicas ao nível do Setor da Justiça em Portugal, tem permanecido escassa³. Por esse motivo, o presente artigo pretende constituir um contributo para um aumento da robustez da literatura académica sobre a avaliação de políticas públicas aplicadas ao nível do Setor da Justiça em Portugal.

2. ENQUADRAMENTO E OBJETIVOS

Perante a resenha analítica da Nova Gestão Pública apresentada no capítulo introdutório, é possível afirmar que as reformas aplicadas no setor da justiça pública portuguesas nas duas últimas décadas, foram significativamente inspiradas em princípios estipulados por essa mesma corrente de perspetiva gestionária, com vista à aplicação no Setor Público.

¹ Veja-se, a título exemplificativo, JESUS e CORREIA (2015); CORREIA e JESUS (2013, 2014a, 2014b, 2014c, 2016a, 2016b).

² Veja-se, a título exemplificativo, CORREIA e BILHIM (2014); CORREIA (2011, 2012, 2013, 2015); GUIMARÃES *et al.* (2015); CORREIA *et al.* (2013, 2016); PEREIRA e WEMANS (2015, 2017).

³ Veja-se, a título exemplificativo, CORREIA e JOAQUIM (2013); BRANCO *et al.* (2014); CORREIA e VIDEIRA (2015, 2016).

Com efeito, o Memorando de Entendimento da Troika ratificado pelo governo português, Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional a 17 de maio de 2011, Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, veio reforçar esta orientação para a adoção dos princípios gestionários inspirados na Nova Gestão Pública. Assim, a ratificação do Memorando de Entendimento da Troika, levou a que o Governo português se compromettesse a promover um conjunto de reformas e medidas orientadas pelos princípios da Nova Gestão Pública, como é o caso da redução da despesa pública, aumento da transparência estatal perante os cidadãos e redução da burocracia processual (MADUREIRA, 2015). O aumento da eficiência e da capacidade de resposta do Setor da Justiça em Portugal também foram alvo de reforma no âmbito da ratificação do Memorando de Entendimento da Troika.

Já no que diz respeito aos compromissos estabelecidos no Memorando de Entendimento da Troika ao nível das ações civis nos Tribunais Portugueses, estes incluíram a definição de medidas específicas para implementação, a fim de alcançar os seguintes objetivos: redução dos processos pendentes nos Tribunais; reestruturação do Sistema Judicial e Modelo de Gestão; aplicação do novo procedimento civil em fase experimental num número mais elevado de Tribunais; revisão do código civil; respeito pelo orçamento pré-estabelecido para o sistema judicial, operacionalização da resolução alternativa de litígios e facilitação do recurso aos mecanismos de reestruturação das empresas. Essa lista de objetivos ou medidas foi inicialmente direcionada às ações de execução civil, ações declaratórias civis e outras ações cíveis, como no caso das ações de insolvência. O Governo português aprovou o programa Revitalizar através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2012, de 3 de fevereiro, visando a revitalização e reestruturação do tecido empresarial através da revisão do sistema de negociação extrajudicial existente e a criação do procedimento especial de revitalização.

Com a lei 16/201220, o Governo português promoveu, por um lado, a simplificação das formalidades da ação de insolvência e, por outro lado, criou o Processo Especial de Revitalização (PER) com o intuito de eliminar os atrasos judiciais. De acordo com o artigo 17a, da mesma lei, os PER constituem ações judiciais urgentes para devedores que estão iminentemente insolventes ou em situações econômicas difíceis. O objetivo das ações do PER consiste em estabelecer acordos conducentes à revitalização das empresas, de modo a evitar insolvências e falências.

Na sequência da criação do programa Revitalizar, o Decreto-Lei n.º 178/2012, de 3 de agosto que aprova a introdução do Sistema Extrajudicial de Recuperação de Empresas (SIREVE), que consiste num sistema de negociação extrajudicial com vista a permitir às empresas renegociar, de maneira expedita, efetiva e eficiente, o cumprimento de suas obrigações com os credores. Para o efeito, o procedimento de conciliação extrajudicial pré-existente, disponibilizado pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI), foi reformado. Na medida em que constitui um procedimento de revitalização extrajudicial assistido pelo IAPMEI e não pelos tribunais, o SIREVE contribui para a simplificação do processo de negociação, para a redução do processo de negociação, para um aumento da segurança dos meios de pagamento e, finalmente, para a extinção de ações judiciais relacionadas ao pagamento de dívidas corporativas. Consequentemente, a criação da SIREVE permitiu ao governo português promover mecanismos de resolução extrajudicial, conforme pré-estabelecido no Memorando de Entendimento.

Após a intervenção da Troika e da conclusão da assistência económica e financeira em Portugal, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 26/2015, de 6 de fevereiro, fez-se o reconhecimento das melhorias alcançadas através da promoção da recuperação do tecido empresarial nacional no período de intervenção pós-Troika, em Portugal⁴.

Como se pode apreender do acima exposto, os Tribunais encontram-se sujeitos à prossecução de reformas e adoção de Modelos de Administração Pública assentes em práticas gestionárias, já que possuem características institucionais e administrativas. Consequentemente, quando os procedimentos são ineficazes ou ineficientes, o enquadramento regulatório pode necessitar de alterações com vista a otimizar esses procedimentos e agilizar as ações judiciais, contribuindo para a melhoria da qualidade do setor de justiça (AMBACH e RACKWITZ, 2013). Apesar do crescimento da literatura sobre esta temática no Setor da Justiça, o presente artigo não procura fornecer um enquadramento teórico, propiciando antes um estudo empírico baseado nas evidências estatísticas e quantitativas resultantes da implementação de políticas públicas ao nível dos PER, no âmbito da intervenção da Troika no Ministério da Justiça em Portugal.

⁴ O Decreto-Lei 26/2015 também introduziu mudanças no SIREVE, nomeadamente: restrição das condições de acesso, criação de mecanismos de alerta em caso de dificuldade financeira, transferência do controlo do processo de negociação e criação de novas regras no que respeita a provação dos planos de recuperação pelas maiorias.

3. METODOLOGIA

A análise empírica foi aplicada com vista a aferir a evolução quantitativa do movimento processual dos Processos Especiais de Revitalização, nos Tribunais Portugueses de Primeira Instância. A metodologia aplicada no presente artigo, fora anteriormente desenvolvida por CORREIA e VIDEIRA (2015, 2016) num estudo prévio das Ações de Execução Civil, e adotada no presente estudo dos Processos Especiais de Revitalização. Com efeito, as mesmas três variáveis - número de casos entrados⁵, findos⁶ e pendentes⁷ - e os mesmos três indicadores compostos - saldo processual⁸, taxa de resolução processual⁹ e tempo para disposição¹⁰ - utilizados anteriormente por CORREIA e VIDEIRA (2015, 2016), foram analisadas do ponto de vista da sua evolução cronológica¹¹. No que respeita os dados relativos às três variáveis supramencionadas, estes são recolhidos, tratados e divulgados ao público pela Direção-Geral da Política de Justiça¹². Já no que respeita as fórmulas de cálculo para os três indicadores compostos supramencionados, estas podem ser encontradas em estudos prévios, como no caso do estudo de CORREIA e VIDEIRA (2015, 2016):

⁵ A definição do termo “caso entrado” aqui adotada, foi estabelecida pela DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA (2016). Veja-se ainda o emprego deste termo no trabalho publicado por CORREIA e VIDEIRA (2015) ou, mais recentemente, em Correia *et al.* (2018a, 2018b).

⁶ A definição do termo “caso findo” aqui adotada, foi estabelecida pela DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA (2016). Veja-se ainda o emprego deste termo no trabalho publicado por CORREIA e VIDEIRA (2015), ou, mais recentemente, em Correia *et al.* (2018a, 2018b).

⁷ A definição do termo “caso pendente” aqui adotada, foi estabelecida pela DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA (2016). Veja-se ainda o emprego deste termo no trabalho publicado por CORREIA E VIDEIRA (2015), ou, mais recentemente, em Correia *et al.* (2018a, 2018b).

⁸ De acordo com CORREIA e VIDEIRA (2015, 2016), os valores negativos correspondem a saldos processuais favoráveis, já que implica a existência de mais casos findos do que entrados e redução das pendências; já os valores positivos correspondem a saldos processuais desfavoráveis, já que implica a existência de mais casos entrados do que findos e aumento das pendências.

⁹ De acordo com CORREIA e VIDEIRA (2015, 2016), os valores superiores a 100% correspondem a taxas de resolução processual, já que implica a existência de mais casos findos do que entrados e redução das pendências; já os valores inferiores a 100% correspondem a taxas de resolução processual desfavoráveis, já que implica a existência de mais casos entrados do que findos e aumento das pendências.

¹⁰ De acordo com CORREIA e VIDEIRA (2015, 2016), quanto mais baixo for o tempo para disposição, mais favorável é o mesmo já que implica maior celeridade ao nível da tramitação dos casos.

¹¹ De acordo com CORREIA e VIDEIRA (2016), os cases que foram transferidos, anexados, incorporados ou fundidos noutros procedimentos, e os casos que foram enviados para outra entidade não foram tidos em conta na base de dados por não corresponderem a novos casos entrados nos Tribunais, correspondendo apenas a “transferências” internas no seio do sistema judicial que não revelam por isso, aumentos na procura por parte da sociedade.

¹² Disponível em <http://www.siej.dgpj.mj.pt>.

$\text{Saldo processual}_t = \text{Número de processos entrados}_t - \text{Número de processos findos}_t$

$$\text{Taxa de resolução processual}_t = \frac{\text{Número de processos findos}_t}{\text{Número de processos entrados}_t}$$

$$\text{Tempo para disposição}_t = \frac{\text{Número de processos pendentes}_t}{\text{Número de processos findos}_t} \times \text{Número de dias}_t$$

A análise da evolução temporal realizada para os PER foi construída em torno de uma amostra de 71 meses - desde maio de 2012 (coincidindo com a criação dos Processos Especiais de Revitalização) até março de 2018. Dessa amostra de 71 meses, 23 meses (de maio de 2012 a março de 2014) decorreram no período posterior à chegada da Troika e anterior à partida da Troika (período da Troika); os restantes 48 meses (de abril de 2014 a março de 2018) decorreram no período posterior à partida da Troika (período pós-Troika).

Como nem todos os dados mensais, para cada categoria (“período da Troika” e “período pós-Troika”) seguem distribuições normais, os autores optaram pela aplicação dos testes não-paramétricos de Mann-Whitney ao invés da comparação do teste paramétrico¹³. As hipóteses de investigação podem ser enunciadas do seguinte modo:

H0: O conjunto de dados correspondentes ao período da Troika e pós-Troika dos PER possuem medianas iguais.

H1: O conjunto de dados correspondentes ao período da Troika e pós-Troika dos PER não possuem medianas iguais.

4. RESULTADOS

A presente análise foi desenvolvida em duas fases, ambas baseadas na metodologia adotada anteriormente por CORREIA e VIDEIRA (2015, 2016). A Subfase (1) apresenta uma descrição estatística robusta que constitui um corpo de evidências de primeira instância para os

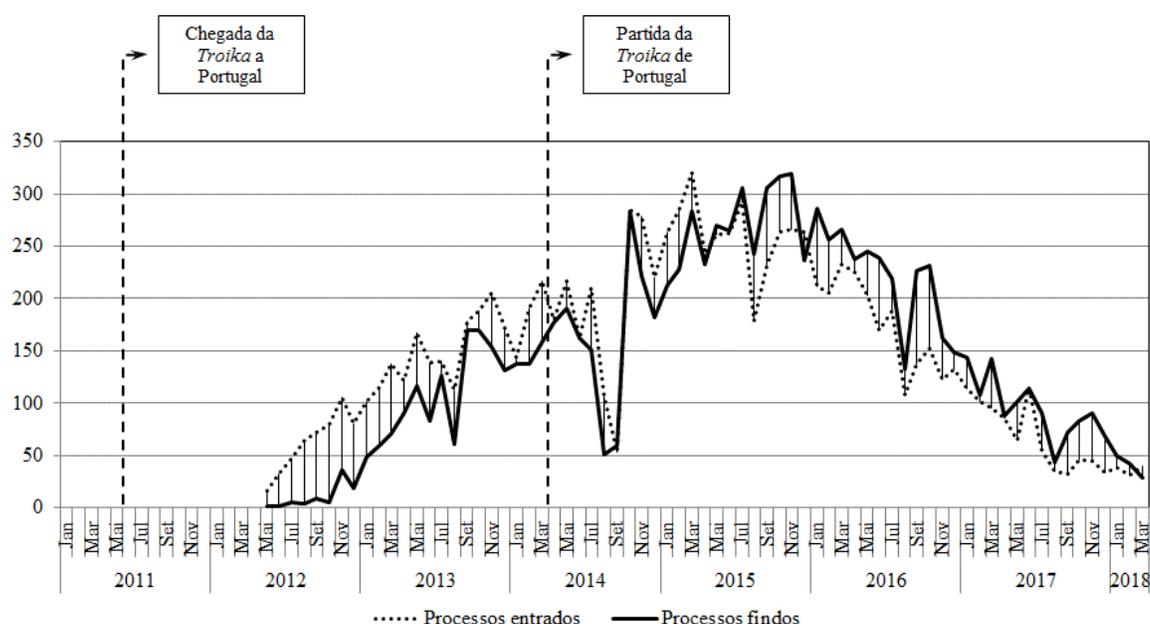
¹³ O nível de significância de 0,05 (5,00%) para o teste de Mann-Whitney foi aplicado em vários estudos empíricos prévios, no âmbito da análise estatística, como no caso de CORREIA *et al.* (2013), CORREIA e CATARINO (2016), ou, ainda CATARINO e CORREIA (2016).

resultados para o período da Troika e para o período pós-Troika. A Subfase (2), por outro lado, faz uso de testes estatísticos para confirmar inequivocamente os resultados apresentados pela subfase da descrição estatística.

a. Estatística descritiva

A evolução temporal do número de casos PER entrados e findos nos Tribunais de Primeira Instância em Portugal, entre maio de 2012 e março de 2018, pode ser observado na figura 1. A sazonalidade é uma característica inerente aos dados apresentados na figura 1, devido ao período habitual de férias judiciais (predominantemente perceptível em Agosto). Este efeito é particularmente intenso em 2014.

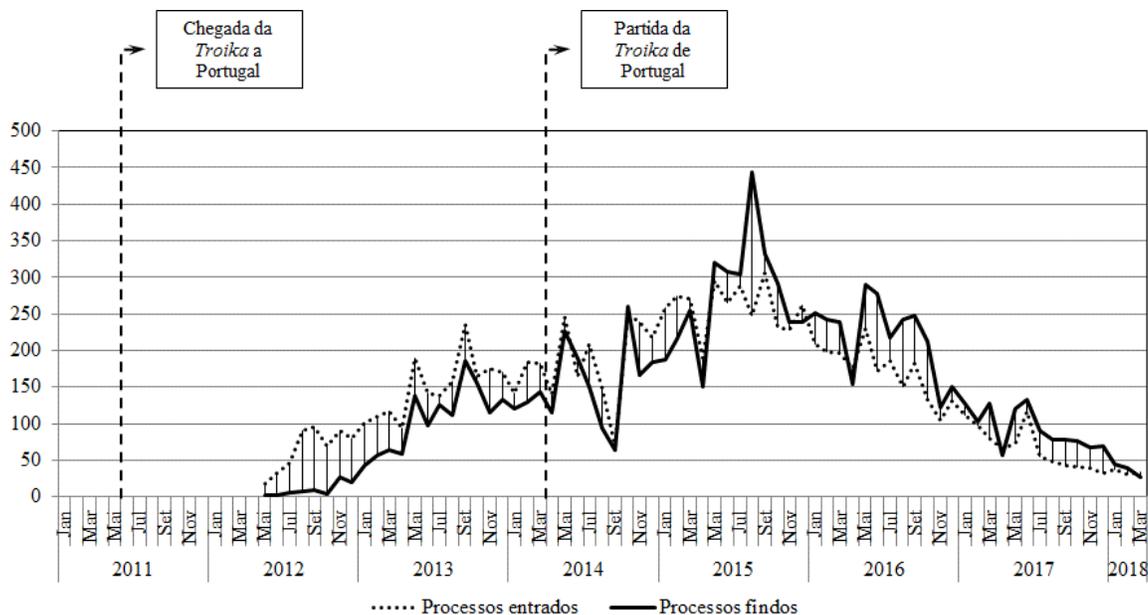
Figura 1- Processos Especiais de Revitalização Entrados e Findos, entre maio de 2012 e março de 2018



Para mitigar os efeitos da sazonalidade e obter uma interpretação menos influenciada pela mesma, procedeu-se ao ajustamento dos dados de forma a compensar os efeitos da

sazonalidade¹⁴. A figura 2 apresenta os números mensais dos PER entrados e findos, entre maio de 2012 e março de 2018, ajustados para compensar a sazonalidade.

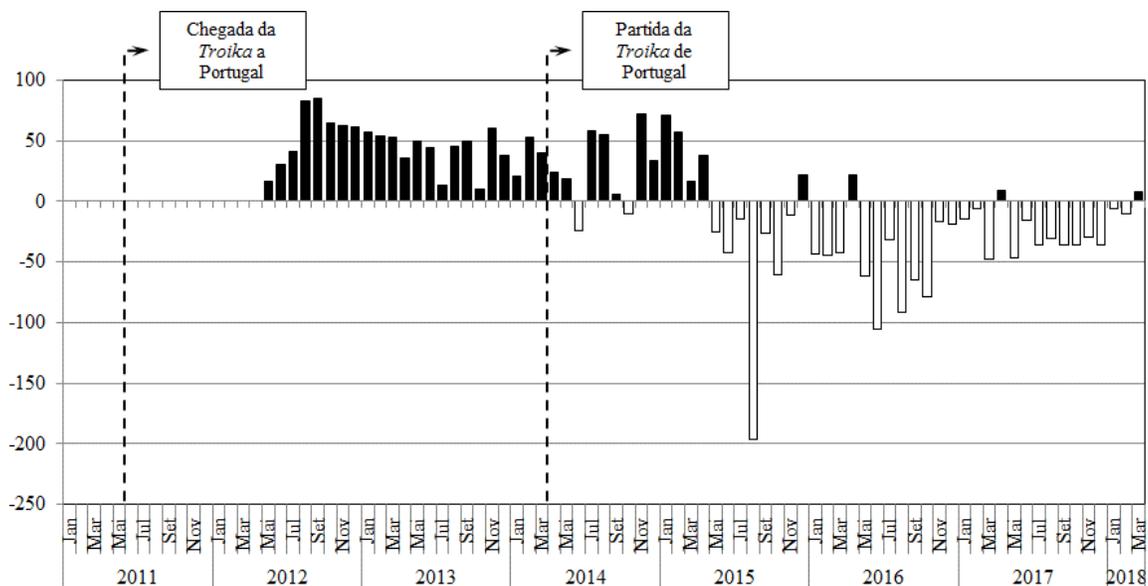
Figura 2 - Processos Especiais de Revitalização Entrados e Findos, com ajustamento sazonal, entre maio de 2012 e março de 2018



O saldo processual ajustado de acordo com a sazonalidade encontra-se apresentado na figura 3 para o período em questão. Durante o período pós-Troika observa-se uma mudança aparente na tendência, iniciando-se a mesma cerca de 1,5 anos após a data de término do programa de ajustamento. Dos 71 meses considerados na análise, 33 apresentaram saldos de processuais favoráveis. Desses 33 meses, 0 (ou 0,0%) foram registrados no período da Troika e 33 (ou 100%) foram registrados no período pós-Troika. Mais notável, porém, é o facto de nos 48 meses que abrangem o período pós-Troika, uma maioria de 68,8% (33 meses) apresentou saldos processuais favoráveis.

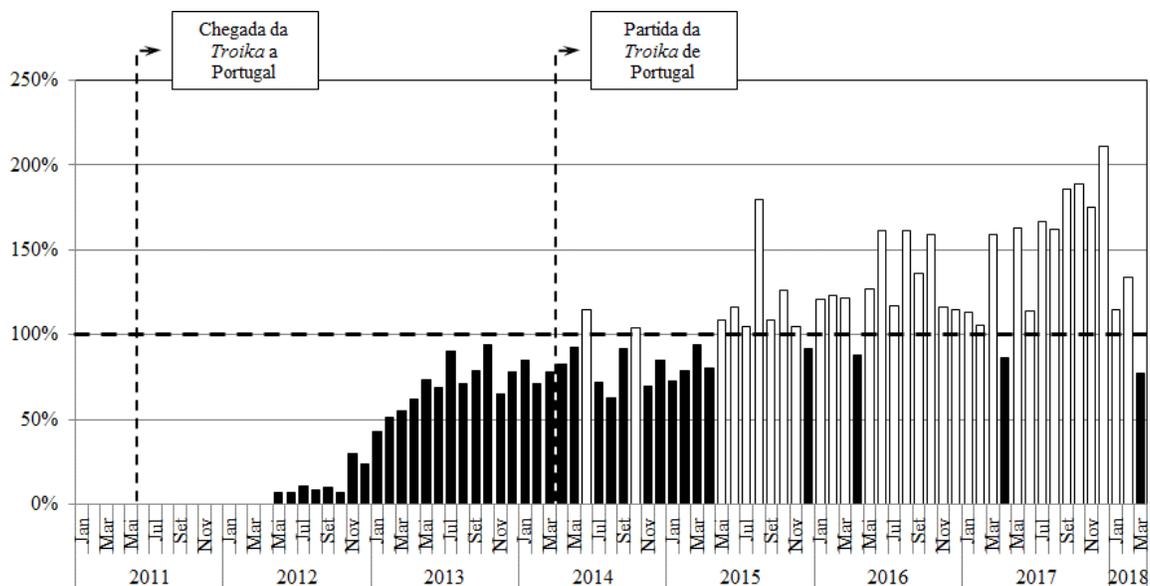
¹⁴ O procedimento de ajustamento sazonal adotado neste estudo foi na publicação de CORREIA e VIDEIRA (2015, 2016). Note-se que os cálculos dos índices compostos nas figuras 3, 4 e 5 se baseiam nos valores das variáveis correspondentes aos casos entrados e findos apresentados na figura 2.

Figura 3 - Saldo processual dos Processos Especiais de Revitalização, com ajustamento sazonal, entre maio de 2012 e março de 2018



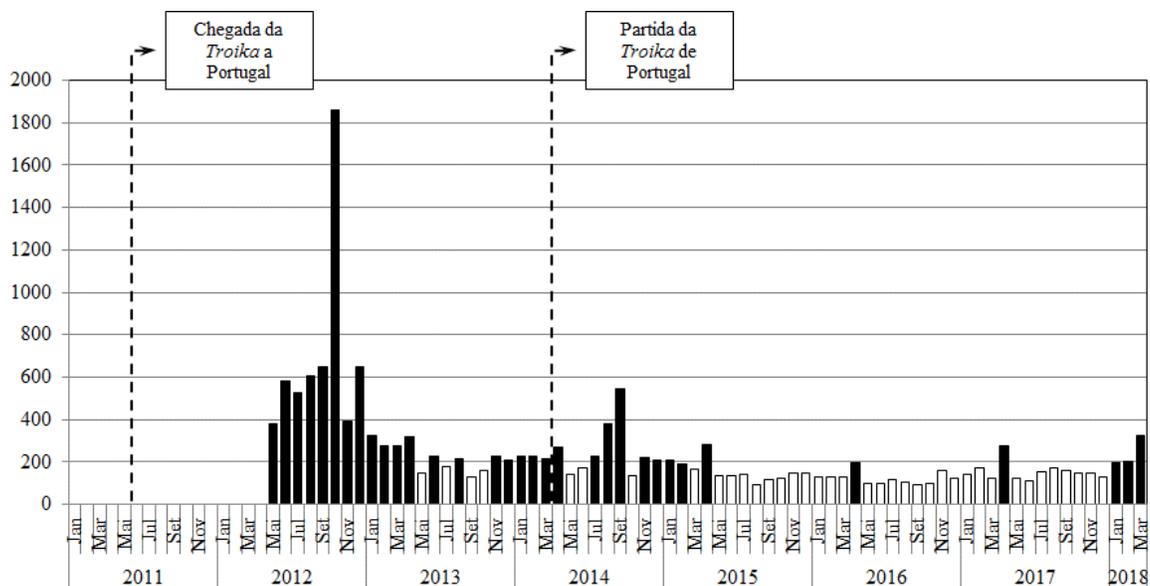
A taxa de resolução processual ajustada de acordo com a sazonalidade, para os PER, entre maio de 2012 e março de 2018, encontra-se representada na figura 4. A mudança positiva nas tendências é mais visível a partir de maio de 2015, após a saída da Troika. Dos 71 meses considerados na análise, 33 apresentaram taxas de resolução processual favoráveis (isto é, taxas de resolução processual acima de 100%). Daqueles 33 meses, 0 (ou 0,0%) foram registados no período da Troika e 33 (ou 100%) foram registados no período pós-Troika. Nos 48 meses que abrangem o período pós-Troika, a maioria dos meses correspondente a 68,8% (33 meses) apresentou taxas de resolução processual favoráveis.

Figura 4 - Processos Especiais de Revitalização, com ajustamento sazonal, entre maio de 2012 e março de 2018



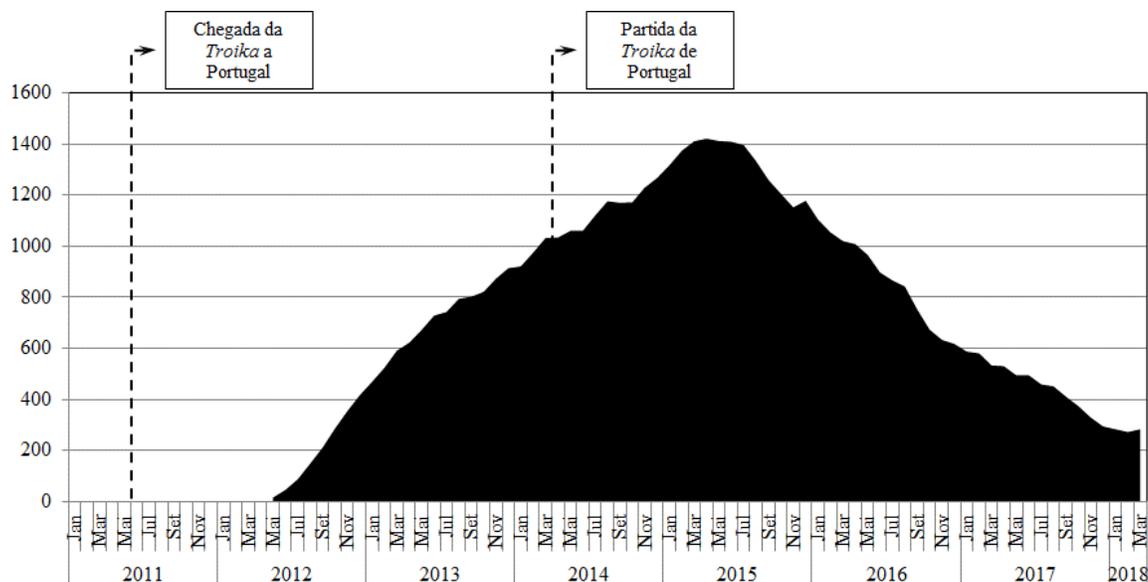
Por sua vez, o tempo para disposição com ajustamento sazonal, para os PER, entre maio de 2012 e março de 2018, é apresentado na figura 5. Tal como se verificou para os indicadores compostos anteriormente aplicados, também para este indicador se observa uma aparente mudança na tendência, particularmente notória a partir de maio de 2015. Dos 71 meses considerados na análise, 34 apresentaram tempos para disposição inferiores a 180 dias. Desses 34 meses, 4 (ou 11,8%) foram registados no período da Troika e 30 (ou 88,2%) foram registados no período pós-Troika. Mais notável é o facto de nos 23 meses que compõem o período da Troika apenas 4 meses (17,4%) apresentarem tempos para disposição inferiores a 180 dias e nos 48 meses abrangidos pelo período pós-troika 30 meses (62,5%) apresentaram tempos para disposição inferiores a 180 dias.

Figura 5 - Processos Especiais de Revitalização, com ajustamento sazonal, entre maio de 2012 e março de 2018



A evolução temporal ilustrada nas 5 figuras acima apresentadas aponta para a convergência dos resultados obtidos através dos três indicadores compostos aplicados aos dados estatísticos da evolução temporal dos PER. O exame cuidadoso da figura 6, abaixo, permite a corroboração desses mesmos resultados, previamente ilustrados. Tal como referido anteriormente neste artigo, a chegada da Troika a Portugal e dos respetivos programas de ajustamento, induziu a criação dos PER. O aumento estável (e expectável) nos processos pendentes ao nível dos PER não se deveu a uma simples coincidência, podendo ser explicada em grande medida com base na Reforma do Mapa Judicial. Com efeito, após a partida da Troika as pendências dos PER continuaram a aumentar ao longo de um período um pouco superior a um ano, em resultado da Reforma do Mapa Judicial imposta pelo Decreto-Lei 49/2014. Subsequentemente, as pendências dos PER iniciaram uma tendência de declínio persistente, com duração até (pelo menos) março de 2018.

Figura 6 - Processos Especiais de Revitalização pendentes, entre maio de 2012 e março de 2018



Os dados estatísticos da evolução temporal dos PER suscitam uma interrogação estimulante e pertinente que pode ser formulada do seguinte modo: os indicadores analisados apresentam características diferentes para os períodos da Troika e pós-Troika, a um nível estatístico? Se for esse o caso, as diferenças não devem ser atribuídas apenas a variações aleatórias dos fenómenos em estudo e poderão, eventualmente, em vez disso, ser atribuíveis (em parte ou no todo) às reformas e medidas desenhadas e implementadas ao nível do Sistema Judiciário e da Administração da Justiça, com vista a dar resposta aos compromissos assumidos por Portugal no Memorando de Entendimento da Troika.

b. Testes de Hipóteses

Tendo em conta que não se verificou a existência de normalidade na distribuição dos dados da totalidade das seis variáveis (apresentado nas figuras de 2 a 6), a aplicação dos testes paramétricos para comparar os conjuntos de dados referentes às mesmas variáveis, nos dois períodos analisados (período da Troika e pós-Troika) revelou-se inadequada. Por esse motivo, foi necessário proceder à aplicação do teste não-paramétrico de Mann-Whitney, a fim de

determinar se esses conjuntos de dados são originários da mesma população (hipótese nula) ou são originários de populações distintas (hipótese alternativa), considerando um nível de significância de 0,05.

Os resultados obtidos através da aplicação do teste Mann-Whitney para as duas categorias (período da Troika e pós-Troika) das seis variáveis em análise podem ser consultados na tabela 1.

Tabela 1 - Resultados da aplicação do teste Mann-Whitney para as categorias “período da Troika” e “período pós-Troika” das seis variáveis em análise

	Entrados*	Financados*	Pendentes	Saldo processual*	Taxa de resolução processual*	Tempo para disposição*
MANN-WHITNEY	395,00	206,000	289,00	12,000	60,000	15,000
Valor do teste	-	-	-	-	-	-
Valor Z	1,929	4,251	3,231	5,296	6,045	4,866
P-valor (bicaudal)	0,0540	0,000	0,001	0,000	0,000	0,000

Fonte: preparado pelos autores.

* Valores ajustados para a sazonalidade.

A hipótese nula do teste de Mann-Whitney foi rejeitada (p -valores $<0,05$) para todas as variáveis em análise exceto a primeira (processos entrados), tendo-se aceitado por esse motivo a hipótese alternativa H1 para essas cinco variáveis. Em consequência da aceitação da hipótese alternativa H1, pode concluir-se que existem evidências estatísticas de que os dois conjuntos de dados correspondentes às duas categorias "período da Troika" e "período pós-Troika" de cada uma das seis variáveis em análise, não provêm da mesma população. O número de processos

entrados surge como exceção a esta regra, parecendo não ter variado estatisticamente ao longo do período em análise (ou seja, por outras palavras, a procura da sociedade por este tipo de processos manteve-se constante).

Os resultados acima constituem um importante contributo para a compreensão do comportamento deste tipo particular de processos, os PER.

No que se refere à mediana¹⁵ dos processos entrados com ajustamento sazonal, o valor registado durante a permanência da Troika em Portugal foi uma mediana de cerca de 117 casos entrados por mês e de cerca de 174 casos entrados por mês após a partida da Troika de Portugal. Este aumento da mediana de cerca de 57 casos entrados por mês após a partida da Troika de Portugal, comparativamente ao período da estadia da Troika em Portugal, não sinaliza um aumento estatisticamente significativo no número de casos entrados, ou seja, na procura da sociedade deste tipo de processos, que pode ser considerada como constante ao longo do período.

Para os PER findos, os dois períodos são estatisticamente diferentes: mediana de cerca de 64 casos findos por mês durante a estadia da Troika em Portugal e de cerca de 176 casos findos por mês após a partida da Troika de Portugal. Este aumento da mediana de cerca de 112 casos findos por mês após a partida da Troika de Portugal, quando comparado com o período da estadia da Troika em Portugal, assinala uma melhoria estatisticamente significativa no número de casos findos, ou seja, na oferta do sistema judicial.

Os resultados apresentados acima para os processos entrados e findos convergem, (como expetável) com os resultados obtidos para os processos pendentes, sendo que estes últimos começam a ser claramente visíveis cerca de 1,5 anos após a partida da Troika de Portugal. No entanto, o baixo ponto de partida e o aumento persistente do número de casos pendentes no período de maio de 2012 a maio de 2015 resultam numa diferença estatisticamente significativa de aproximadamente 392 unidades nas medianas dos casos pendentes para cada uma das duas categorias da variável em análise (mediana de 622 casos pendentes no período da Troika e de 1014 casos pendentes no período pós-Troika).

¹⁵ As medianas devem ser usadas em detrimento das médias em todos os indicadores, na medida em que os dados não seguem distribuições Normais (Gaussian).

Para o saldo processual com ajustamento sazonal, também é possível concluir que existe uma diferença estatisticamente significativa ao longo dos períodos da Troika e pós-Troika, correspondente a uma diferença de cerca de -68 unidades entre estes dois períodos, apontando para a existência de evidências estatísticas de uma melhoria na mediana do saldo processual dos PER: mediana de cerca de +50 casos por mês no período da Troika (desfavorável) e de cerca de -18 casos por mês no período pós-Troika (favorável). Importa neste ponto, em particular, sublinhar que as diferenças assinaladas constituem um progresso qualitativo relevante para os resultados¹⁶.

A taxa de resolução processual com ajustamento sazonal também apresenta evidências de uma diferença estatisticamente significativa, entre os períodos da Troika e pós-Troika. Esta diferença corresponde a cerca de 52,7 pontos percentuais entre os dois períodos, apontando para uma melhoria significativa na taxa de resolução processual dos PER: mediana de cerca de 62,0% (desfavorável) durante a estadia da Troika em Portugal, e mediana de cerca de 114,7% (favorável) após a saída da Troika de Portugal. Importa também neste ponto em particular, sublinhar que os resultados acima de 100% para a taxa de resolução processual apontam para um progresso qualitativo com relevância para os resultados¹⁷.

Por último, o tempo para disposição com ajustamento sazonal também apresenta evidências de uma diferença estatisticamente significativa ao longo dos períodos da Troika e pós-Troika. Esta diferença corresponde a uma diferença de cerca de 131 dias entre estes dois períodos, apontando para uma melhoria significativa no tempo para disposição dos PER: mediana de cerca de 276 dias durante a estadia da Troika em Portugal e de cerca de 145 dias após a partida da Troika de Portugal. Revela-se de extrema importância ressaltar neste ponto que a diminuição do tempo para disposição aponta para uma melhoria na celeridade da tramitação de processos PER (a diminuição de 131 dias no tempo de disposição entre o período da Troika e o período pós-Troika corresponde a um decréscimo de cerca de quatro meses e onze dias para esta variável).

¹⁶ Por um lado, o sinal + antecede os resultados obtidos para os saldos processuais desfavoráveis e um aumento das pendências consequente. Por outro lado, o sinal - antecede os resultados obtidos para os saldos processuais favoráveis e uma consequente redução de pendências.

¹⁷ Implica uma redução de pendências.

5. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Na sequência da ratificação do Memorando de Entendimento da Troika, a 17 de maio de 2011 entre o Estado Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, as instituições pertencentes ao Setor da Justiça viram-se obrigada a promover a implementação das medidas prescritas no MdE para a Justiça Portuguesa.

Nesse contexto, a criação dos PER veio assim, confrontar o Sistema Judicial com a introdução de um novo tipo de processo de revestida importância, sobretudo quando se considera o contexto da crise europeia económica e financeira que vigorava na Europa (incluindo Portugal), aquando da criação destes processos.

Na sequência do término relativamente recente, do programa de assistência económica e financeira, as evidências obtidas através da análise de dados estatísticos efetuada no presente artigo já possibilitaram verificar que, para o intervalo de tempo considerado as medidas implementadas pelo Sistema da Justiça Português com base no Memorando de Entendimento da Troika, ao nível dos novos processos PER, não sobrecarregaram de forma permanente ou vincada o desempenho da Justiça em Portugal. Ademais, estes resultados parecem apresentar melhorias ao longo do tempo.

No período compreendido entre março de 2014 e março de 2018 (período pós-Troika), as evidências estatísticas são diretas: por um lado, a procura por parte da sociedade pelos processos PER não apresenta diferenças estatisticamente significativas entre os dois períodos (esta estabilidade pode dever-se, muito provavelmente, às melhorias verificadas nas condições económicas e financeiras); por outro lado, a oferta por parte do sistema de justiça de processos PER melhorou no período pós-Troika. Em consequência destas melhorias verificadas, as pendências dos processos PER começaram a mostrar sinais de um declínio consistente e os indicadores de desempenho, tais como o tempo para disposição e a taxa de resolução processual melhoraram quantitativa e qualitativamente, após a partida da Troika.

Parece perfeitamente razoável concluir com base nas evidências estatísticas apresentadas no presente artigo que, a implementação de medidas ao nível dos PER constituiu uma história de sucesso moderado, em linha com os resultados reportados por CORREIA e VIDEIRA (2015, 2016) para as ações executivas cíveis e com os resultados reportados para os PER por CORREIA

et al. (2018a), embora seja importante notar que existe um número reduzido de processos PER, já que estes constituem um tipo de processo relativamente recente e criado no âmbito da intervenção da Troika em Portugal. Contudo, e muito embora exista um número mais reduzido de processos PER, pelos motivos explicitados previamente, a amostra aqui apresentada revelou-se robusta o suficiente para permitir aferir os resultados positivos para o desempenho dos PER, ao longo do intervalo de tempo aqui considerado (71 meses).

Em linha com a abordagem de CORREIA e VIDEIRA (2016), também no presente artigo “deixamos para os outros a tarefa de analisar em que medida e extensão estes resultados constituem evidência de uma estratégia bem-sucedida do FMI, da CE e do BCE para os países que beneficiaram de assistência financeira”.

Para o efeito, estudos futuros devem realizar análises empíricas semelhantes para outros tipos de ações incluídos no MdE como prioridades de ação e monitorização para o bom desempenho da Justiça Portuguesa. Sugere-se também que estudos futuros continuem a monitorização quantitativa da performance dos PER, a fim de acumular dados históricos que permitam determinar se o comportamento observado para este tipo de processos após a implementação do MdE persiste ou não no tempo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J.; BRANCO, J. **Implementing Performance-Based Management in the Traditional Bureaucracy of Portugal.** *Public Administration*, Vol. 87, No. 3, pp. 557-573, 2009. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2009.01762.x

AMBACH, P.; RACKWITZ, K. A Model of International Judicial Administration? The Evolution of Managerial Practices at the International Criminal Court. **Law and Contemporary Problems**, Vol. 76, No. 3-4, pp. 119-161, 2013. Disponível em: <http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol76/iss3/4>

BECHTEL, M.; HAINMUELLER, J.; MARGALIT, Y. Preferences for International Redistribution: The Divide over the Eurozone Bailouts. **American Journal of Political Science**, Vol. 58, No. 4, pp. 835-856, 2014. DOI: 10.1111/ajps.12079

BRANCO, S.; CARVALHO, J.; SILVA, T.; CORREIA, P. A Avaliação do Regime Jurídico da Litigância de Má-Fé em Portugal. **Revista Direito GV**, Vol. 10, No. 1, pp. 347-364, 2014. DOI: 10.1590/S1808-24322014000100014

CATARINO, J.; CORREIA, P. Receitas Fiscais e Tributação Geral sobre o Consumo em Portugal: Um Estudo sobre Eventuais Assimetrias do Comportamento dos Sujeitos Passivos do Imposto no Final da Primeira Década do Século XXI. **Revista da FAE**, Vol. 19, No. 1, pp. 6-17, 2016. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/download/62/56>

CORREIA, P. Sobre o SIADAP, a Teoria Institucional e o Ministério da Justiça em Portugal. **Scientia Iuridica**, Vol. 60, No. 325, pp. 101-130, 2011. Resumo Disponível em: <http://scientiaivridica.weebly.com/resumos-do-nordm-325.html>

CORREIA, P. **O Impacto do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) na Satisfação dos Colaboradores: O Caso dos Serviços do Ministério da Justiça em Portugal.** Tese de Doutoramento em Ciências Sociais (Especialidade em Administração Pública), Universidade Técnica de Lisboa, 2012.

CORREIA, P. Igualdade de Género no Ministério da Justiça em Portugal: **Evidências Estatísticas de Igualdade Homem-Mulher na Lealdade Laboral. Direitos Fundamentais & Justiça**, Vol. 7, No. 23, pp. 121-130, 2013. Disponível em: http://www.djf.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/23_Doutrina_Estrangeira3.pdf

CORREIA, P. Análise de Dados sobre a Problemática do Género na Gestão de Recursos Humanos dos Serviços do Ministério da Justiça em Portugal: Um Ministério no Feminino? **Scientia Iuridica**, Vol. 64, No. 337, pp. 97-110, 2015. Disponível em: <http://capp.iscsp.ulisboa.pt/images/SI%20337%20-%20Pedro%20Correia%20-%20separata.pdf>

CORREIA, P.; BILHIM, J. A Antiguidade na Organização e a Satisfação Laboral dos Colaboradores do Ministério da Justiça em Portugal: Evidências de uma Relação em Forma de L e não em Forma de U. **Revista de Economia e Administração**, Vol. 13, No. 2, pp. 159-177, 2014. DOI: 10.11132/rea.2014.872

CORREIA, P.; CATARINO, J. Ingreso Bruto Tributável del IVA: Evidencia de Diferenciación de los Municipios de la Costa Portuguesa. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, 64: 225-246, 2016. Disponível em: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/064-febrero-2016/Correia.pdf>

CORREIA, P.; DIAS, M.; GONÇALVES, D.; NOVAIS, Z.; PEREIRA, S. Troika's Portuguese Ministry of Justice Experiment, Part III: MoU Results Based on an Empirical Study of Special Revitalization Procedure Performance. **Anais do Encontro de Administração da Justiça, EnAJUS 2018**, Brasília, 2018a. Disponível em: http://www.enajus.org.br/assets/sessoes/005_EnAjus.pdf

CORREIA, P.; JESUS, I. O Lugar do Conceito de Privacidade numa Sociedade Cada Vez Mais Orwelliana. **Direito, Estado e Sociedade**, Vol. 43, pp. 135-161, 2013. DOI: 10.17808/des.43.372

CORREIA, P.; JESUS, I. A Proteção de Dados Pessoais no Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça da União Europeia. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Vol. 8, No. 2, pp.18-30, 2014a. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/385/177>

CORREIA, P.; JESUS, I. O Princípio da Proteção da Confiança em Tempos de Crise: O Acórdão N.º 509/02 do Tribunal Constitucional Português. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Vol. 8, No. 28, pp. 161-172, 2014b. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/ef/index.php/conteudorevista/?conteudo=120826>

CORREIA, P.; JESUS, I. O Princípio do Nível de Proteção Mais Elevado: Análise do Artigo 53 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia à Luz do Acórdão Melloni. **Estudios Constitucionales**, Vol. 12, No. 2, pp. 275-300, 2014c. DOI: 10.4067/S0718-52002014000200009

CORREIA, P.; JESUS, I. Combate às Transferências Bancárias Ilegítimas pela Internet no Direito Português: Entre as Experiências Domésticas e Políticas Globais Concertadas. **Revista Direito GV**, Vol. 12, No. 2, PP. 542-563, 2016a. DOI: 10.1590/2317-6172201622

CORREIA, P.; JESUS, I. O Direito Processual Tributário Português: Complexidade e Falta de Clareza de Articulação do Uso dos Meios Processuais. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, Vol. 24, No. 127, pp. 315-328, 2016b. Disponível em: <http://www.rt.com.br/marketing/hotsite/Revistas2014/RTrib.html>

CORREIA, P.; JOAQUIM, J. O Regulamento das Custas Processuais Implicou uma Diminuição de Receitas para o Estado? – O Problema da Ausência de Avaliação Prévia de Impacto. **Scientia Iuridica**, Vol. 62, No. 331, pp.107-126, 2013. Resumo Disponível em: <http://scientiaivridica.weebly.com/sumaacuterio-nordm-331.html>

CORREIA, P.; MOREIRA, M.; GARCIA, B. Igualdade de Género no Ministério da Justiça em Portugal: Evidências Estatísticas de Diferenças Homem-Mulher na Satisfação Laboral. **Scientia Iuridica**, Vol. 62, No. 333, pp. 569-590, 2013. Resumo disponível em: http://scientiaivridica.weebly.com/uploads/5/2/1/6/5216250/resumos_e_palavraschave_do_n.333.pdf

CORREIA, P.; SANTOS, S.; BILHIM, J. Clusters de Percepções sobre Cibersegurança e Cibercriminalidade em Portugal e as suas Implicações para a Implementação de Políticas Públicas nesse Domínio. **Revista da FAE**, Vol. 19, No. 2, pp. 22-37, 2016. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/download/98/308>

CORREIA, P.; VIDEIRA, S. Troika's Portuguese Ministry of Justice Experiment: An Empirical Study on the Success Story of the Civil Enforcement Actions. **International Journal for Court Administration**, Vol. 7, No. 1, pp. 37-50, 2015. DOI: 10.18352/ijca.180

CORREIA, P.; VIDEIRA, S. Troika's Portuguese Ministry of Justice Experiment, Part II: Continued Positive Results for Civil Enforcement Actions in Troika's Aftermath. **International Journal for Court Administration**, Vol. 8, No. 1, pp. 20-31, 2016. DOI: 10.18352/ijca.215

CORREIA, P.; VIDEIRA, S.; MENDES, I. A Experiência do Ministério da Justiça Português com a Troika: Dissipação das Dúvidas quanto ao Sucesso, Confirmação e Continuação dos Resultados Positivos. **Anais do Encontro de Administração da Justiça**, EnAJUS 2018, Brasília, 2018b. Disponível em: http://www.enajus.org.br/assets/sessoes/021_EnAjus.pdf

DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA. **Estatísticas da Justiça –Alguns Indicadores Estatísticos Sobre os Processos nos Tribunais Judiciais de 1ª Instância**, 2007-2015, Portugal: Ministry of Justice, 2016. Disponível em: http://www.dgpj.mj.pt/sections/siej_pt/destaques4485/algunsindicadores_2/downloadFile/file/Resultados_2015_20161028.pdf?nocache=147765999 8.74

EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE. **European Judicial Systems – Edition 2016 (2014 data): Efficiency and Quality of Justice**. Council of Europe, 2016. Disponível em: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20EN%20web.pdf>

GOMES, C. The Transformation of the Portuguese Judicial Organization: Between Efficiency and Democracy. **Utrecht Law Review**, Vol. 3, No. 1, pp. 101-111, 2007. DOI:10.18352/ulr.39

GRUENING, G. Origins and Theoretical Basis of New Public Management. **International Public Management Journal**, Vol. 4, No 1, pp. 1-25, 2001. DOI: 10.1016/S1096-7494(01)00041-1

GUIMARÃES, T.; CORREIA, P.; BILHIM, J.; AKUTSU, L. Governança em Tribunais de Justiça de Portugal: Adaptação e Validação de Escala de Medida. **Ciências e Políticas Públicas**, Vol. 1, No. 1, pp. 25-46, 2015. Disponível em: <http://capp.iscsp.ulisboa.pt/images/Ejournal/GOVERNANCA%20EM%20TRIBUNAIS.pdf>

HOOD, C. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, Vol. 69, No. 1, pp. 3-19, 1991. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

JESUS, I.; CORREIA, P. O Novo Regime de Proteção de Dados Pessoais na União Europeia. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Vol. 9, No. 30, pp. 23-32, 2015. Disponível em: http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/30_Doutrina_Estrangeira_02.pdf

LAPSEY, I. New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? **Abacus**, Vol. 45, No. 1, pp. 1-21, 2009. DOI: 10.1111/j.1467-6281.2009.00275.x

MADUREIRA, C; RODRIGUES, M. A Administração Pública do Século XXI: Aprendizagem Organizacional, Mudança Comportamental e Reforma Administrativa. **Comportamento Organizacional e Gestão**, Vol. 12, No.2, pp. 153-171, 2006. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0872-96622006000200002&lng=pt&nrm=iso

MADUREIRA, C. A Reforma da Administração Pública Central no Portugal Democrático: Do Período Pós-Revolucionário à Intervenção da Troika. **Revista de Administração Pública**, Vol. 49, Nº 3, pp. 547-562, 2015. DOI:10.1590/0034-7612129503

PEREIRA, M.; WEMANS, L. Determinants of Civil Litigation in Portugal. Banco de Portugal **Economic Studies**, Vol. 1, No.1, pp. 21-50, 2015. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/reev1n1_p.pdf

PEREIRA, M.; WEMANS, L. Productivity in Civil Justice in Portugal: A Crucial Issue in a Congested System. Banco de Portugal **Economic Studies**, Vol. 3, No.1, pp. 1-29, 2017. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/reev3n1_e.pdf

SAURUGGER, S.; TERPAN, F. Do Crises Lead to Policy Change? The Multiple Streams Framework and the European Union's Economic Governance Instruments. **Policy Sciences**, Vol. 49, No.1, pp. 35-53, 2016. DOI: 10.1007/s11077-015-9239-4

TOSUN, J.; WETZEL, A.; ZAPRYANOVA, G. The EU in Crisis: Advancing the Debate. **Journal of European Integration**, Vol. 36, No. 3, pp. 195-211, 2014. DOI: 10.1080/07036337.2014.886401

Universidade Católica de Petrópolis
Centro de Teologia e Humanidades
Rua Benjamin Constant, 213 – Centro – Petrópolis
Tel: (24) 2244-4000
lexhumana@ucp.br
<http://seer.ucp.br/seer/index.php?journal=LexHumana>



CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro et al. Processos especiais de revitalização: mais um contributo empírico sobre os resultados da experiência da Troika no Ministério da Justiça português. **Lex Humana**, v. 10, n. 1, 2018. ISSN 2175-0947. Disponível em: <<http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1468>>
