

ESTATÍSTICAS DA JUSTIÇA E POLÍTICA LEGISLATIVA:

uma experiência de unidade
orgânica

Assunção Cristas

RESUMO

Afirma que o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça de Portugal (GPLP) atua em duas áreas fundamentais: produz as estatísticas oficiais da Justiça e prepara a generalidade dos diplomas normativos apresentados pelo próprio Ministério.

Apresenta o sistema de informação das estatísticas da Justiça, o qual se encontra em profunda modificação, com a produção de dados mais detalhada, sendo utilizado como verdadeiro instrumento de planeamento da política legislativa e de suporte às decisões nessa área, bem como de mecanismo coadjuvante da própria gestão do sistema.

Alega que o departamento de política legislativa e planeamento faz uma abordagem multidisciplinar, associando ao saber jurídico valências da área da sociologia, da economia e da estatística. Conclui que o GPLP procura observar as regras da logística, preocupando-se particularmente com a divulgação e o debate público das matérias em que trabalha.

PALAVRAS-CHAVE

Estatística; Portugal; Gabinete de Política Legislativa e Planeamento – GPLP; política legislativa; estatística judiciária; avaliação legislativa; Ministério da Justiça.

O Gabinete de Política Legislativa e Planejamento do Ministério da Justiça (GPLP), criado pelo Decreto-lei n. 89/2001, de 23 de março, na dependência direta dos gabinetes ministeriais¹, atua em duas grandes áreas: produz as estatísticas oficiais da área da Justiça e prepara a generalidade das alterações legislativas promovidas pelo Ministério. Áreas aparentemente tão distintas têm provado, no trabalho quotidiano, a vantagem de estarem ligadas ao mesmo serviço, observando-se uma grande utilização das estatísticas da Justiça pelo Departamento de Política Legislativa e Planejamento, bem como um apoio notório prestado pelos colaboradores deste departamento ao serviço das estatísticas da Justiça.

A área de estatísticas da Justiça corresponde ao setor que mais peso tem dentro do gabinete, uma vez que nela trabalham cerca de quarenta pessoas, entre produção e análise estatística. Tem a função de receber os elementos estatísticos enviados pelos tribunais, conservatórias, cartórios notariais, polícias (no que respeita à criminalidade registada), centros de arbitragem etc., tratá-los informativamente, controlando a sua qualidade, e produzir informação com níveis de desagregação variados.

Esse campo, no momento, sofre uma revolução. Em fase final de execução, o denominado "projeto Hermes" procede a uma profunda alteração do sistema de informação das estatísticas da Justiça. Se até agora toda a informação era recebida em suporte papel, brevemente será totalmente recebida por uma de duas vias: interface automática com aplicações existentes (por exemplo, tribunais judiciais) ou preenchimento de formulários *web*. Os funcionários do GPLP deixarão de fazer o trabalho intensivo de introduzir dados no computador, ficando mais libertos para a área da análise estatística.

Essa alteração introduzirá maior qualidade nos dados produzidos, uma vez que desaparece a intermediação do papel, com os erros que lhe são inerentes, e permitirá disponibilizar a informação estatística num período muito mais curto (com periodicidade mensal contra a periodicidade anual de hoje) e numa perspectiva dinâmica: por exemplo, saberemos, mensalmente, que ações estão nos tribunais e não apenas as que estiveram no ano anterior. O maior detalhe na informação recolhida, associado às novas ferramentas infor-

máticas de análise, permitirão efetuar operações estatísticas mais detalhadas, projeções e cruzamentos de dados até hoje inalcançáveis. As estatísticas da Justiça poderão, pois, revelar-se um instrumento precioso não só de informação do público em geral, do qual importa destacar os pesquisadores, mas também de gestão do próprio sistema. Nessa vertente, será de grande importância, quer para o Ministério da Justiça, quer para entidades como o Conselho Superior de Magistratura ou o Conselho Superior do Ministério Público.

Ainda na área das estatísticas, importa lembrar que o GPLP, porque produz as estatísticas oficiais por delegação de competências do Instituto Nacional de Estatística, pertence ao Sistema Estatístico Nacional. Representa assim o Ministério da Justiça no Conselho Superior de Estatística e tem a honra de, por eleição, presidir à Seção Permanente do Segredo Estatístico do Conselho Superior de Estatística.

A área da política legislativa e do planejamento, que ocupa cerca de catorze consultores, dedica-se à preparação de projetos de instrumentos normativos (desde propostas de lei a portarias), depois enviados aos gabinetes do Ministro da Justiça.

Os consultores têm formações múltiplas – direito (a grande maioria, cerca de dez, são juristas), economia, sociologia, estatística – e exercem as suas funções no quadro de uma comissão de serviço de dois anos, renovável pelo mesmo período. Não são, pois, verdadeiros funcionários públicos. Em virtude da transitoriedade do vínculo, não estão sujeitos a concurso público, mas a lei orgânica estabelece condições mínimas para a sua admissão, exigindo, desde logo, uma média mínima de licenciatura bastante elevada. Nos termos da lei orgânica, esses consultores podem cumular as suas funções com funções docentes em tempo integral. Isso permite recrutar colaboradores com elevado nível técnico, ligados ao meio académico, e que na sua quase totalidade prosseguem a sua formação académica. A maioria dos consultores cursa mestrado ou doutorado. Longe de significar uma desvantagem para o serviço, tal circunstância tem-se revelado fecunda, uma vez que em muitos casos o trabalho do GPLP ganha muito com o estudo aprofundado que os consultores empreendem no quadro universitário. A composição do departamento por pessoas com formações diferentes propicia

uma análise interdisciplinar muito proveitosa.

O trabalho desenvolvido na área do planejamento é instrumental à política legislativa. O GPLP não tem por missão planejar estrategicamente todas as necessidades do mundo da Justiça, o que, com essa dimensão, seria muito difícil. Contudo, o planejamento está quer a montante quer a jusante da preparação dos diplomas legislativos. Aparece a montante quando urge avaliar a necessidade de uma qualquer alteração legislativa (por exemplo, o estudo, em andamento, da reforma dos recursos em processo civil e penal tem na sua base um estudo de avaliação que muito colhe do planejamento) e a jusante quando importa prever as necessidades que determinada alteração legislativa acarreta (por exemplo, o estudo, também em curso, do aumento de juízos de execução de penas, e sua localização, em virtude da reforma projetada do sistema prisional).

Internamente, o planejamento é o maior cliente das estatísticas da Justiça. Delas retira os elementos essenciais para a sua análise, trabalhando muitas vezes em estreita ligação com a divisão de análise estatística. Quando esses elementos se revelam deficitários, empreende, conjuntamente com elementos da política legislativa, trabalhos de campo, que passam, por exemplo, pelo levantamento e análise de processos judiciais.

Na área da política legislativa propriamente dita, o trabalho inicia-se com um estudo aprofundado da matéria em causa, estudo de Direito interno e, na generalidade das vezes, também de Direito comparado. Depois de devidamente analisado o problema em causa e da colocação de diversas questões que importa resolver, avança-se para a opção das soluções que tecnicamente parecem ser as mais adequadas e, por fim, para a redação de um articulado.

Muitas vezes, dada a complexidade da matéria em causa, sua especificidade ou sua ligação estreita com a prática, opta-se pela constituição de grupos de trabalho, comissões, ou pela solicitação de apoio de especialistas externos na matéria. Os grupos de trabalho ou comissões, dependendo da matéria, podem reunir elementos de diversos organismos do próprio Ministério da Justiça (por exemplo, os trabalhos em curso de alteração da lei de execução de penas ou da lei dos tribunais de execu-

ção de penas juntam elementos do GPLP, da Direção-Geral dos Serviços Prisionais e do Instituto de Reinserção Social), juntar elementos de diferentes ministérios (muito comum na transposição de instrumentos normativos comunitários, quer sejam liderados pelo Ministério da Justiça, quer por outros ministérios), reunir personalidades provenientes de profissões judiciárias (é usual pedir-se a intervenção em grupo de trabalho de um juiz, um magistrado do Ministério Público, um advogado, um elemento da Polícia Judiciária, por exemplo), podem socorrer-se de especialistas mais ligados ao meio académico (por exemplo, as alterações propostas pelo XV Governo Constitucional ao Código Penal, Código de Processo Penal, Diploma da Responsabilidade Penal das Pessoas Coletivas, contou com uma interessante triangulação, facilitada pela comunicação, via correio eletrónico, entre GPLP, professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e seus colaboradores e gabinete ministerial) ou ao meio judiciário (por exemplo, o recente Código da Insolvência e Recuperação da Empresa, depois de diagnosticados os problemas a resolver, foi preparado externamente por reputado advogado com o apoio de elementos do GPLP).

Essas indicações permitem perceber que, na verdade, no GPLP não há apenas uma maneira de trabalhar. Cada matéria em análise, cada problema que importa resolver, passa também por uma decisão sobre a melhor metodologia a adotar. Esta é, por isso, flexível e adaptável a cada caso concreto. A decisão passa pela consideração de muitos aspectos, desde a complexidade da matéria em questão, à ponderação dos conhecimentos específicos dos consultores na área em apreço, à definição prévia de linhas de alteração, à urgência do processo.

Por vezes o GPLP é destinatário de orientações precisas por parte dos gabinetes ministeriais quanto às alterações a introduzir neste ou naquele diploma. Outras vezes é o próprio GPLP que enceta estudos e propõe alterações aos decisores políticos. Naturalmente, dependendo da carga de trabalho que tem pela primeira via, a segunda linha é mais ou menos forte. Em qualquer dos casos, o GPLP auxilia o Ministro da Justiça na prossecução da política legislativa definida pelo Governo e por ele definida, pelo que todo o trabalho é feito com conhecimento e muitas vezes em

As estatísticas da Justiça poderão (...) revelar-se um instrumento precioso não só de informação do público em geral, do qual importa destacar os pesquisadores, mas também de gestão do próprio sistema. Nessa vertente, será de grande importância, quer para o Ministério da Justiça, quer para entidades como o Conselho Superior de Magistratura ou o Conselho Superior do Ministério Público.

estreita ligação com os gabinetes ministeriais.

O GPLP tem procurado assumir-se, desde a sua criação, como organismo preocupado com aspectos ligados à boa técnica de produção legislativa. Foi com esse espírito que, com o impulso da anterior direção, editou o livro "Legística, Perspectivas sobre a Conceção e a Redação de Atos Normativos", texto de uso diário no gabinete, e que prepara publicação sobre avaliação legislativa, aspecto particular da legística material, no seguimento de colóquio subordinado ao mesmo tema.

Na verdade, a avaliação legislativa – seja *ex ante*, destinada a aferir a necessidade da intervenção normativa e a estudar o seu impacto, seja *ex post*, orientada à verificação do alcance dos objetivos visados, muitas vezes, no quadro de uma análise custo/benefício – é uma atividade estruturante da produção normativa. É o princípio e o encerramento do ciclo da produção normativa, interessando, cada vez mais, uma avaliação constante. Essa preocupação tem cabimento no quadro do princípio da responsabilidade, como princípio norteador da produção normativa: uma produção normativa responsável não se esgota no momen-

to da feitura do diploma normativo, mas reclama um acompanhamento tanto quanto possível constante, destinado a monitorar a vigência do novo regime.

Tal acompanhamento pode ser feito tanto por organismo diferente do que preparou a lei quanto pelo mesmo organismo que a elaborou. No quadro do Ministério da Justiça há experiências num e noutro sentido. A intervenção do GPLP no campo da avaliação legislativa *ex ante* é, como não podia deixar de ser, total. Já no quadro do acompanhamento da vigência de novas leis, a avaliação feita pelo GPLP depende, muitas vezes, de decisão política nesse sentido. Nos últimos tempos têm sido criadas, com alguma frequência, comissões de composição variada para acompanhar a entrada em vigor de novos diplomas. Muitas vezes o GPLP está representado nessas comissões.

É preocupação constante do GPLP fornecer ao público tanta informação quanto possível sobre os projetos em que está envolvido. Dependendo dos assuntos em análise, do seu grau de confidencialidade, da urgência, são organizados colóquios destinados quer à apresentação dos problemas em estudo numa fase ainda muito inicial, em que se pretende colher as diversas sensibilidades (por exemplo, no campo da mediação penal, foi organizado colóquio com este objetivo), quer à discussão pública de um projeto de diploma (aconteceu, por exemplo, na reforma do contencioso administrativo e da ação executiva em diversas fases e, mais recentemente, a propósito do novo Código da Insolvência e Recuperação de Empresa), quer, ainda, à divulgação dos novos regimes, numa ótica de acompanhamento da sua vigência (por exemplo, colóquio recente sobre a nova lei do comércio eletrónico).

Nessa preocupação insere-se também a linha de publicações promovidas pelo GPLP. Além de publicações mais transversais e atinentes a aspectos metodológicos, como o livro sobre legística e o livro em preparação sobre avaliação legislativa, é usual a publicação dos colóquios organizados pelo GPLP, muitas vezes contendo outros elementos relativos ao assunto em causa. O GPLP tem ainda promovido a publicação dos relatórios do Observatório Permanente da Justiça, elaborados no quadro de protocolo celebrado com o Ministério da Justiça.

Importante veículo de divulgação do trabalho desenvolvido é o *site* www.gplp.mj.pt, em que se podem encontrar informações sobre o andamento dos projetos em que o GPLP interveio.

Por fim, cumpre referir que o GPLP, embora não tenha organicamente funções de representação externa do Ministério da Justiça (tais funções cabem ao GRIEC – Gabinete de Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação), atendendo à matéria em causa, assegura a representação de Portugal junto da Comissão Europeia, bem como do Conselho da Europa ao nível da CEPEJ (Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça).

NOTA

- 1 Entre 2001 e julho de 2004, na dependência direta do Ministro da Justiça (XIV e XV Governos Constitucionais) e desde então (XVI Governo Constitucional) subordinado ao Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, em virtude da criação de mais uma Secretaria de Estado no Ministério da Justiça.

Artigo recebido em 1/3/2005.

ABSTRACT

The authoress states that the Legal Policy and Planning Office of the Portuguese Ministry of Justice (*GPLP*) has two main areas of activity: it produces the official justice statistics and prepares most of the legal diplomas presented by this very same ministry.

She presents the information system of justice statistics, which is undergoing deep changes, producing more thorough data, thus used as a true instrument of planning of legal policy and support of decisions taken in this field, as well as a help mechanism for the very management of the system.

She claims that the department of legal policy and planning has a multidisciplinary approach, associating legal knowledge to other areas such as sociology, economics and statistics. She concludes that the *GPLP* aims to observe the rules of law making, with special concern about the disclosure of and public debate on the subjects it deals with.

KEYWORDS – Statistics; Portugal; Legal Policy and Planning Office - *GPLP*, legal policy; justice statistics; legal assessment, Ministry of Justice.

Assunção Cristas é Diretora do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça de Portugal.