

Proposta de Pesquisa

# Legística

Modelos de avaliação e qualidade legislativa

## Propostas Adicionais

- Índice de impacto econômico das decisões judiciais
- Celeridade judiciária

## Apresentação INQJ

***“Transformar as pessoas, quebrar os paradigmas, repensar as instituições, mudar a sociedade.”***

O Instituto Nacional da Qualidade Judiciária (INQJ) é uma Organização da Sociedade Civil, sem fins lucrativos, estabelecida na cidade de São Paulo e que tem o compromisso de apresentar propostas sólidas de evolução metodológica, ambiental e humana para melhorar a administração da Justiça. Em consequência disto, promove a efetividade e transparência na Justiça, facilitando o acesso da sociedade à prestação jurisdicional e promovendo no Sistema Judiciário uma gestão alinhada com as modernas técnicas gerenciais.

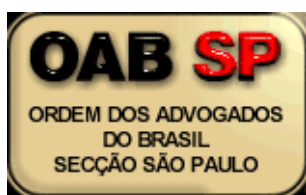
Com ética e transparência, pretende conquistar aliados na busca da excelência da prestação jurisdicional no Brasil em suas múltiplas dimensões. Nesse sentido, o INQJ envolve de modo participativo dirigentes, magistrados, servidores, advogados, procuradores e representantes da sociedade civil.

A constante pesquisa e desenvolvimento de novos modelos de gestão ou aperfeiçoamento dos atuais, bem como a disseminação de conceitos e propostas voltados para o progresso da Justiça, da Democracia e Cidadania no Brasil, fazem parte da missão do INQJ.

## Parceiros



ANAMATRA



ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO E MATO GROSSO DO SUL.



## Escopo da Proposta

Esta proposta tem por objetivo viabilizar a criação de um departamento de pesquisa dentro do INQJ – Instituto Nacional da Qualidade Judiciária que tenha por objetivo primário o desenvolvimento de três projetos específicos, o projeto Legística, que versa sobre a implantação no Brasil de um modelo formal de análise de impacto de novas leis, bem como promove a melhoria da qualidade legislativa. O Projeto Celeridade Judiciária, que visa reorganizar o fluxo processual brasileiro focando na eficiência da tramitação das ações judiciais para assim acabar com a morosidade da justiça. E do Índice de impacto econômico da Justiça, que visa medir regularmente o quando a justiça nacional contribui ou atrapalha o desenvolvimento nacional, separado por setores econômicos.

## PROJETO 01 - LEGÍSTICA

### Definição

O estudo do fenômeno legislativo, compreendendo o processo de formação das leis e o direito constituído vigente, vem ganhando relevância em muitos países, especialmente na Europa, nas últimas décadas. Diante dos efeitos nefastos de uma legislação produzida sem planejamento e de forma pouco criteriosa, a preocupação com a qualidade da produção normativa passa a ocupar a pauta de prioridades de diversos governos.

Dentre tais efeitos, pode-se destacar a proliferação legislativa. A excessiva quantidade de normas postas no ordenamento jurídico ao longo dos anos vem se tornando um obstáculo à sua efetividade. Sistemas jurídicos em todo o mundo, especialmente após o final da Segunda Guerra Mundial, têm manifestado o problema da inflação legislativa. Isto ocorre pelo fato de, nas décadas mais recentes, a demanda por soluções estatais para os mais diversos problemas ter sido atendida frequentemente por meio de intervenções legislativas, em detrimento de outras formas de solucionamento.

Outro problema que se observa é a complexidade do direito aplicável. A regulação de algumas situações é feita às vezes por mais de uma norma, as quais não raramente alteram ou revogam expressa ou tacitamente as anteriores. Isso gera muitas dificuldades para o consulente quando este tenta identificar que diplomas se aplicam a uma dada situação num determinado momento.

São, também, efeitos da falta de qualidade da legislação: a incoerência resultante de disposições antinômicas; a ineficiência causada pela vigência de normas que já não atendem mais aos objetivos visados pelo legislador e a incerteza na aplicação do Direito. Tudo isso afeta a credibilidade que cidadãos e empresas têm em relação à regulação do funcionamento da sociedade.

Esse quadro justifica os esforços empreendidos na tentativa de implementar a produção de regulamentações de qualidade, mais eficazes e menos onerosas, que assegurem ao sistema normativo mais credibilidade e possibilitem a diminuição de custos para as empresas, o acesso mais fácil e mais efetividade às normas.

### A avaliação legislativa

O processo de avaliação, a princípio restrito às ciências políticas e econômicas, surge nos Estados Unidos na década de 1960, a partir do desenvolvimento de programas sociais. Em seguida, alguns países da Europa passam a adotar este procedimento no desenvolvimento de suas políticas públicas. Hoje a

avaliação é parte integrante da metodologia da elaboração de atos normativos em vários países europeus, contribuindo para a racionalização da produção normativa destes Estados.

Ela possibilita que os efeitos possíveis e reais das normas se tornem elementos importantes a serem considerados tanto antes da apresentação de novas proposições normativas quanto numa proposta de modificação da legislação vigente. A avaliação legislativa, tema de particular interesse neste estudo, consiste no conjunto de análises, feitas mediante a utilização de um método científico, dos efeitos potenciais e reais decorrentes de uma legislação.

Se caracteriza por ser um procedimento sistemático e objetivo que torne acessíveis e verificáveis os dados relevantes para a decisão de legislar. Não se trata de uma apreciação meramente intuitiva. Seu caráter metódico se manifesta na fundamentação de suas declarações, na sua abordagem sistemática, em sua finalidade objetiva e na sua apresentação formal. Hoje a avaliação já se encontra institucionalizada em vários países e se tornou um processo pluridisciplinar, integrando várias disciplinas científicas.

Diversas técnicas de avaliação legislativa vêm sendo construídas e implementadas em países europeus e da América do Norte. Estas experiências formam um conteúdo extremamente relevante para o avanço das ciências da legislação, servindo de inspiração e como parâmetros para o desenvolvimento de políticas de legislação de qualidade em outros países.

Os bons resultados obtidos a partir de tais experiências as tornam merecedoras de consideração e análise ao se buscar a promoção da qualidade da lei no contexto brasileiro.

## **Qualidade da legislação no Brasil**

No Brasil a ciência da legislação ainda se encontra em estado incipiente, o que revela o atraso no desenvolvimento do ordenamento jurídico do País. O conhecimento sobre o tema da legislação ainda está restrito a poucos membros de corpos técnicos de algumas casas legislativas, e o planejamento legislativo ainda não se constitui em tema de reflexão dentro da maioria das faculdades de Direito.

Dentro da legística formal, merece destaque a edição do Manual de Redação da Presidência da República e, relativamente à legística material, o Decreto nº. 4176, de 28 de março de 2002, que introduz técnicas de avaliação legislativa além de apresentar um modelo de *check-list*. É possível perceber um desnível cultural entre o Brasil e os países onde a ciência da legislação está num patamar mais avançado, quando se constata a inexistência de uma cultura jurídica brasileira que valorize a redação e a avaliação legislativas.

A experiência estrangeira serve como estímulo para uma reflexão acerca da adoção de políticas de qualidade da legislação no Brasil, a partir da aplicação de conhecimentos técnicos produzidos pela ciência da legislação ao sistema normativo brasileiro.

## **Avaliação Legislativa: Definições, Momento, Tipos e Critérios.**

A atividade de avaliar um objeto compreende a comparação de suas características com um determinado parâmetro ou referencial, aprecia-se aquele objeto em função de critérios ou valores estabelecidos.

A avaliação legislativa dá-se por meio da apreciação dos efeitos reais ou potenciais resultantes da aplicação de uma norma, interessando-se, como já mencionado, a avaliação legislativa se reveste de um caráter metódico, não se constituindo em meras impressões ou apreciações intuitivas, mas caracteriza-se por apoiar-se em dados estabelecidos cientificamente e na utilização de técnicas científicas.

Esse caráter é confirmado, segundo MADER (1991), quando se constata que a avaliação se baseia em raciocínios fundamentados, que podem ser compreendidos e repetidos por outras pessoas, e sua finalidade é possibilitar que se chegue a conclusões objetivas e isentas de parcialidade. É importante fazer algumas ressalvas acerca da abrangência e da natureza da avaliação legislativa.

Em primeiro lugar, deve-se lembrar que, por se tratar de uma ciência jurídica, o interesse da avaliação legislativa encontra limites dentro dos efeitos de normas legais, não se ampliando, necessariamente, no sentido de uma avaliação de políticas públicas. Outra ressalva refere-se ao fato de que está-se tratando de fenômenos sociais, que, por isso mesmo, não permitem que se chegue a conclusões absolutas e inequívocas, mas somente a possibilidades e probabilidades.

Certamente, as tentativas de identificação de efeitos produzidos por uma dada legislação serão reducionistas e apresentarão um certo grau de incerteza devido às limitações que permeiam os estudos sobre realidades sociais. Isso não quer dizer, contudo, que a realização da avaliação seja algo inviável ou por demais complexo. O que se pretende é alertar as partes interessadas acerca do nível de expectativa gerada com relação aos resultados da avaliação.

Como se avaliam os efeitos? Para Luzius MADER (1991), a avaliação se dá em função de três critérios básicos, quais sejam: efetividade, eficácia e eficiência. De acordo com o primeiro critério, a conduta dos destinatários das normas legais em conformidade com o modelo normativo caracteriza a efetividade da norma, desde que tal correspondência não seja meramente fortuita, mas fruto de uma relação causal.

A eficácia, por sua vez, diz respeito à finalidade do legislador, avaliando o alcance ou não de seus objetivos. Todavia, é patente a dificuldade de se determinarem tais objetivos, visto que estes podem ser divergentes ou contraditórios, abstratos, implícitos ou mesmo se transformar no decurso de sua realização.

Já o critério da eficiência implica uma comparação entre os investimentos ou custos da aplicação da norma e seus resultados ou benefícios. Obviamente, mais eficiente será a norma que produzir melhores ou maiores benefícios a partir dos menores investimentos. No tocante ao momento da avaliação legislativa, pode-se falar numa avaliação prospectiva, realizada no momento anterior ao da edição a norma, que visa prever os potenciais efeitos da adoção de determinada decisão legislativa; e também numa avaliação retrospectiva, feita num momento posterior à vigência da norma, com o objetivo de identificar e apreciar seus efeitos reais.

Neste estudo, a ênfase recairá especialmente sobre a avaliação prospectiva ou “ex ante”, que segundo MORAND, “tenta calcular as hipóteses de êxito da intervenção, as resistências que contra ela se podem opor, os efeitos perversos que ela corre o risco de provocar”. O objetivo é informar, de maneira precisa, o conjunto dos efeitos potenciais das medidas vislumbradas. Para DELLEY, As questões a que se tenta responder com a avaliação prospectiva levam a uma situação futura, como tal, desconhecida. Os métodos utilizados para elaborar as respostas se aplicam, por sua vez, a dados empíricos, observáveis, relativos então a situações passadas.

Essa passagem do passado ao futuro – uma extrapolação – representa uma dificuldade metodológica de monta. A validade das respostas sugeridas depende da capacidade de considerar o contexto provável no qual se inscreverão as medidas avaliadas (evolução econômica, recursos disponíveis, mudanças de atitudes).

Segundo este mesmo autor, a avaliação prospectiva se divide em dois grandes tipos, a saber, as que se apóiam em métodos de análise e as que se baseiam nos métodos de teste. Esta última busca prever o comportamento de um projeto como se ele estivesse em vigor, enquanto a primeira estabelece um conjunto de medidas para conhecer aspectos particulares de um projeto legislativo, utilizando-se do direito comparado (informações sobre experiências feitas em outros países), de resultados de pesquisas de sociologia legislativa (inclusive aqueles resultantes de avaliações retrospectivas) e de métodos estatísticos mais elaborados, como a modalização e a análise custo-benefício.

## **Evidenciação de modelos e técnicas de avaliação**

Para tornar viável a implantação da avaliação legislativa, buscou-se desenvolver modelos e técnicas que produzissem resultados confiáveis e que pudessem, de fato, orientar as decisões dos legisladores. Terão destaque aqui,



as estratégias para a qualidade das normas da OCDE, a estruturação do parlamento francês para realização da avaliação legislativa e o modelo de avaliação por meio da eficiência econômica.

## **Estratégias para assegurar a qualidade técnica e legal das normas – OCDE**

Ensejando a manutenção de sistemas normativos estáveis, lógicos e acessíveis, foram traçadas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE estratégias para assegurar a qualidade técnica e legal das normas e ordenamentos, baseados nas experiências holandesa e francesa. Para que a legislação alcance as expectativas de conteúdo, legalidade e compreensibilidade, é preciso que os governos estabeleçam padrões que garantam tais atributos.

A partir do exame das estratégias adotadas por esses dois países, podem ser identificadas técnicas de qualidade para a produção de boas leis: a) *Esclarecimentos quanto à iniciativa legislativa* – É fundamental para controle do sistema normativo que se tenha claramente definidas as competências legislativas. Apesar de a legislação ser produzida nos parlamentos, grande parte das normas, nas democracias, tem origem nos governos (Poder Executivo), que muitas vezes delegam a tarefa de confecção do ato normativo.

Dessa forma, é importante ter definido quem, exatamente, tem poderes para encaminhar proposições ao Parlamento e produzir atos normativos, objetivando evidenciar os responsáveis pelas proposições e evitar o risco de surgirem regulações contraditórias ou divergentes entre si, visto que isso afetaria a qualidade das leis produzidas.

### **b) Estabelecimento de padrões de legalidade**

– Padrões claros de legalidade também são fundamentais para garantir uma legislação de qualidade. Normalmente, esses padrões são encontrados em regras constitucionais, leis de interpretação ou leis de procedimento administrativo. A Holanda possui padrões de verificação de legalidade das normas muito bem elaborados, segundo os quais deve haver conformidade com os princípios da igualdade, segurança jurídica e proporcionalidade. A Lei Geral Administrativa da Holanda requer a reunião cuidadosa das informações necessárias e, também, dos interesses envolvidos.

A produção normativa deve estar fundada em estudos, que devem ser publicados e precisa enquadrar-se na estrutura legal existente, em conformidade com as leis nacionais e internacionais. Na França, o Conseil d'État pode alertar o governo acerca da constitucionalidade de proposições, antes de sua aprovação, e, depois desta, o Conselho Constitucional pode declará-las inconstitucionais no todo ou em parte.



### **c) Estabelecimento de padrões de qualidade para a redação**

– A qualidade dos novos instrumentos legais depende muito da redação das proposições. Deve ficar claro se o novo instrumento altera ou revoga algum outro e os objetivos visados devem ficar explicitados, evitando que a nova norma se torne confusa ou inaplicável.

### **d) Avaliação do conteúdo das normas**

– Numa perspectiva de qualidade legal, o mais importante critério de avaliação de conteúdo se refere à questão da real necessidade de uma nova norma, ou seja, se há possibilidade de outras soluções para o problema colocado que não a legislativa. Deve haver um esforço no sentido de se evitar a proliferação legislativa e seus indesejáveis efeitos.

### **e) Estudos de viabilidade de implementação**

– Normas de maior impacto devem estar respaldadas por estudos de viabilidade, pois não faz sentido a edição de uma norma cujos custos de implementação sejam exorbitantes ou se a infra-estrutura existente for insuficiente para que seja implementada.

### **f) Estabelecimento de uma unidade responsável pela redação e revisão das leis**

– As proposições legislativas são, em muitos casos, produzidas por diversos setores do governo. Para evitar inconsistências ou contradições de conteúdo das normas, deve-se estabelecer um centro responsável por redigir e revisar as proposições, de modo a preservar a qualidade integral dos diplomas legais.

## **Avaliação Econômica da Legislação**

Considerando que os recursos são sempre escassos, a avaliação econômica da legislação se apresenta como instrumento para o esclarecimento das escolhas para a comunidade. Busca avaliar problemas, situações reais e propostas de intervenções numa perspectiva das possíveis conseqüências advindas de decisões de política legislativa, e se funda principalmente na análise custo-benefício.

Parte-se, nesse método de avaliação, do conceito de eficiência econômica, segundo o qual busca-se obter o máximo benefício a um dado custo, ou um dado benefício a um custo mínimo, sendo tais custos e benefícios sociais ou privados. Todavia, não se trata de uma consideração meramente monetária.

Os custos e benefícios psicológicos, sociais, culturais e políticos são avaliados, mas, para facilitar a exposição dos resultados, a medição é realizada em unidades monetárias.

Vistos os modelos de avaliação, apresentamos as seguintes observações:

- A adequação das novas proposições ao ordenamento vigente é fundamental para a manutenção da coerência do sistema normativo. Padrões claros e precisos para a verificação da legalidade asseguram a inserção harmônica das novas normas no ordenamento, facilitando o acesso dos consulentes à legislação que regula uma dada matéria, e evitando posteriores questionamentos acerca da legitimidade e da constitucionalidade das leis.

- Não há dúvidas sobre a importância do conhecimento especializado para a apreciação das proposições legislativas. Os temas abordados são variados e, obviamente, os parlamentares não detêm todo o conhecimento sobre os mesmos. Daí a necessidade do estudo estruturado que vise a obtenção de resultados relevantes para a tomada de decisão, como o realizado pelo OPECST na França. Ao associar o conhecimento técnico ao trabalho parlamentar, o trabalho do OPECST permite um equilíbrio entre os componentes formadores das decisões legislativas: o informativo (técnico) e o político.

Contudo, esse modelo apresenta limitações se considerarmos a avaliação legislativa de maneira mais ampla. Sua concepção se deu em razão da posição desfavorável do parlamento frente ao poder executivo nas questões técnicas, tendo em vista que este possui uma estrutura maior, formada inclusive por técnicos de diversas áreas atuando na implantação das políticas públicas. Possuindo a característica de fazer a ligação entre política e ciência, sua aplicação se restringe às proposições cuja abordagem atinja questões tecnológicas e científicas.

- Ao partir de uma perspectiva de comparação entre custos e benefícios advindos das propostas legislativas, o modelo de avaliação econômica da legislação possibilita que se tenha um critério geral de avaliação, independentemente das peculiaridades temáticas das proposições. Se considerarmos que o componente econômico possui papel determinante no embasamento das decisões legislativas, esse modelo ganha aplicabilidade geral sobre as propostas legislativas. A análise custo-benefício pode produzir resultados relevantes no que se refere às questões de orçamento público e de efeitos econômicos criados para os destinatários, tão importantes nos nossos dias e, também, quanto aos outros possíveis efeitos não econômicos, decorrentes da implementação das normas.

É preciso retomar, entretanto, o risco que esse modelo apresenta de desvalorizar a vida humana ao tratar, de forma utilitarista, questões relativas a direitos e deveres considerados fundamentais. Talvez sua aplicação requeira

maior cuidado, para que não se cometa o equívoco de se nivelar todos os bens jurídicos pela baliza da utilidade.

## Limitações

É importante, contudo, ter-se consciência dos limites de seu alcance. Segundo Luzius MADER,

*o potencial oferecido pela avaliação legislativa não deve ser sobreestimado. É importante que se criem expectativas realistas. A avaliação não oferece respostas definitivas e não pode certamente assumir o lugar da tomada de decisão política; pode apenas constituir a base sobre a qual são tomadas essas decisões.*

Vale ressaltar que não há como se produzir provas precisas acerca da contribuição da avaliação para a melhoria da qualidade legislativa, e, portanto, o legislador deve trabalhar com hipóteses tanto sobre as relações de causa e efeito quanto sobre a produção de efeitos. Mesmo considerando essas limitações da avaliação, as experiências de países europeus relatadas indicam a produção de resultados satisfatórios a partir de sua aplicação.

Como destaque, pode ser apontado o exemplo do IA no Reino Unido, instituto já consolidado naquele País, que tem sido objeto de constante aprimoramento, como ferramenta para alcançar a melhoria da regulamentação. Justamente pelo fato de a avaliação legislativa ter produzido resultados positivos em vários países onde foi adotada, é que se apresenta a proposta de sua adoção no Brasil.

## Propostas de análise de impacto no processo legislativo

Este projeto tem como principal objetivo estudar e apresentar um modelo de avaliação de impacto nas proposições legislativas federais brasileiras. Estimamos com isso que seja possível assim diminuir a incidência da criação de novas leis que firam a economia nacional por ausência de uma avaliação mais detalhada dos impactos dessa lei.

Ao final apresentaremos um modelo adequado para a realidade nacional a respeito de como introduzir no Brasil um processo de análise de impacto e viabilidade legislativa no País

## REFERÊNCIAS

- BETTER REGULATION EXECUTIVE – CABINET OFFICE.  
**Impact Assessments (IA)**. Londres, 2007. Disponível em: <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/>>. Acesso em mar. 2007.
- BRASIL. Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece norma para a consolidação dos atos normativos que menciona.
- Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm)>. Acesso em: mar. 2006.
- BRASIL. Decreto n. 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.
- Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 abr. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4176.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm)>. Acesso em: mar. 2006.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. Os impulsos modernos para uma teoria da legislação.
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 1, p. 7-14, abr.- jun. 1991. CAUPERS, João. Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina metódica da legislação. **Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 35, p. 05-87, out. - dez. 2003.
- COURTNEY, Mark. Quadro de uma política para a melhoria da qualidade da acção normativa.
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 33/34, p. 107 - 123, jan. - jun. 2003.
- CHEVALLIER, Jacques. A racionalização da produção jurídica. **Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 3, p. 9-23, jan.-mar. 1992.
- DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a Lei. Introdução a um Procedimento Metódico.
- Cadernos da Escola do Legislativo – Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101 – 143, jan. - jun. 2004. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/CadernosEscol/Caderno12/delley.pdf>> Acesso em: jun. 2007.
- DUPRAT, Jean-Pierre. O papel do Gabinete Parlamentar de Avaliação das Escolhas Científicas e Tecnológicas ao Processo Legislativo.
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 38, p. 5-24, out.-dez. 2004.
- FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio.
- Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FRAGA, Ana; VARGAS, Ana. Da qualidade na legislação ou de como pode o legislador ser um fora da lei.
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 27, p. 31-71, jan.-mar. 2000.
- GAROUPA, Nuno. Limites ideológicos e morais à avaliação económica da legislação.
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 42/43, p. 83 – 102, jan. – jun. 2006.
- KARPEN, Ulrich. Avaliação legislativa – a experiência alemã.
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 33/34, p. 9 - 14, jan. - jun. 2003.
- MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito.
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 1, p. 39-49, abr.-jun. 1991.
- Avaliação dos efeitos da legislação – a situação actual na Suíça.
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 33/34, p. 135 – 155, jan. – jun. 2003.
- Avaliação prospectiva e análise de impacto legislativo: tornam as leis melhores?
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 42/43, p. 177 – 191, jan. – jun. 2006.
- MANDELKERN, Grupo.
- Relatório Mandelkern sobre a Melhoria da Qualidade Legislativa**. Conselho Europeu de Lisboa, março de 2000. Disponível em: <<http://www.csl.gov.pt/docs/groupfinal.pdf>> Acesso em: mar. 2006.
- MOUCHEIRA, João. A racionalização legislativa – compilação, consolidação, codificação e simplificação do acesso às leis.
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 38, p. 25-59, out.-dez. 2004.
- OGUS, Anthony. Análise do impacto legislativo: a dimensão política.
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 42/43, p. 163 – 175, jan. – jun. 2006.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT –
- Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques**. Paris, 1994. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/ImprovingLawQuality.pdf>>. Acesso em: jun. 2007.
- PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n. 64/2006.
- Diário da República – I Série – B**. Lisboa, n. 96, p. 3411 – 3425, 18 mai. 2006.
- ROMÃO, Miguel Lopes. Breves notas sobre avaliação legislativa.
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 42/43, p. 221 - 236, jan. – jun. 2006.
- SILVA, Filipe Fraústo. Proliferação Legislativa. Que hipóteses de superação?
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 7, p. 83-95, abr.-jun. 1993.
- SOARES, Fabiana de Menezes. O papel da legística nos processos de integração: O caso Canadá/Brasil em sede de planejamento legislativo.
- Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, n. 46, p. 111 – 133: Editora UFMG, 2005.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de. A decisão de legislar.
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 1, p. 15 – 37, abr – jun. 1991
- VOERMANS, Wim. Avaliação da legislação nos Países Baixos.
- Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 42/43, p. 59 - 91, jan. – jun. 2006.

## PROJETO 02: ÍNDICE DE IMPACTO ECONÔMICO DA JUSTIÇA

### *Por um índice público de influência do Sistema Judiciário no desenvolvimento Nacional*

Esta é uma proposta para a criação de um “índice”, algo como um “índice de medição da inflação”, que indicará o quanto o Sistema Judiciário de um país pode auxiliar ou prejudicar no seu desenvolvimento.

O índice será publicado periodicamente. Ele será construído a partir de inúmeras amostras estatísticas capturadas de bases existentes dentro dos Tribunais e de vários setores da sociedade e economia.

O Sistema Judicial tem uma profunda influência em muitas nuances da economia e das atividades econômicas. Um baixo desempenho atrapalha o desenvolvimento, assim como um bom desempenho auxilia desenvolvimento. Esta profunda influência precisa ser mais bem entendida e apreciada. O índice vai avaliar claramente as amostras dessa influência que apontam para melhorias no desempenho do sistema e em quais redes de atividade.

O índice não tem a intenção alguma de criticar os juízes. Ele vai ajudar a todos os envolvidos no sistema judicial existente. A justiça moderna não foi criada pelos juízes, mas sim por uma conseqüência de fatos e eventos no decorrer de décadas. Os juízes têm apenas autoridade limitada para mudar o sistema judicial e a maneira como ele funciona. Ainda assim, de muitas formas os juízes são um recurso inestimável nesse processo de mudança, pois estão em melhor situação para sugerir quais melhorias podem mais favorecer o desenvolvimento nacional. O ponto de vista de gerentes de negócios, investidores, consumidores e líderes trabalhistas são ferramentas preciosas desde que sejam os primeiros a sentir is efeitos positivos nas mudanças do sistema judiciário.

### **Método**

O impacto das disfunções do sistema judicial em um país poder ser traçado por amostras periódicas de dados específicos recolhidos na economia e na sociedade. Dados também serão recolhidos dentro do próprio judiciário.

Selecionar quais dados serão estudados requer cuidado especial. Um critério claro e objetivo deve guiar a seleção a ser desenvolvida. Eles precisam ser representativos através da economia nacional e também devem refletir variações de Estado para Estado. Ali deve haver uma forte preferência por selecionar amostras que possam ser capturadas de arquivos já existentes e dentro de novas coleções de dados. Ênfase precisa ser dada para amostras que evidenciem a co-relação entre mudanças dentro do judiciário e mudanças na economia nacional e na sociedade.

O perfil de cada dado precisa ser analisado cuidadosamente. As variáveis que indicam melhoria no sistema judicial precisam ser isolados de todas as outras.

Os achados abstraídos das amostras devem ser agregados para produzir a íntegra do índice.

O desempenho do sistema judicial reflete influência condicionante em diversos ramos de atividade incluindo contratos privados, propriedade de direitos, crimes, investimentos, acesso ao crédito, integração regional, instalações e instituições públicas, comportamento oficial, transparência legislativa, setores informais, a credibilidade de programas governamentais e polícia. O índice vai contabilizar tantos dados quantos forem possíveis dessas áreas. Serão incluídas informações das atividades ricas e poderosas assim como das pobres e desfavorecidas, além das atividades rurais e urbanas.

### **Exemplificação**

Para ilustrar, recentemente foram concluídos estudos que mostram que transações rurais comuns apresentam maior incidência nas transações feitas utilizando redes sociais em relação ao sistema judicial em si. As pessoas do campo frequentemente apelam para o uso de contratos informais em suas negociações. Eles fazem isso para evitar a ida ao Fórum. Apesar de esse sistema funcionar em parte, ele exclui “estranhos” do acesso a agricultura e alguma terra remanescente.

Outra série de dados que podem ser considerados é relativo aos apartamentos colocados para alugar pelo público em geral. Muitas unidades são removidas do mercado aberto e alugadas para “amigos” porque em alguns casos o sistema judicial atua lentamente para desalojar maus pagadores. Um aumento do número de apartamentos no mercado aberto em relação à porcentagem de apartamentos fora do mercado pode ser observado como indicador correspondente de melhoria no sistema judicial no que se refere à decisão final desses casos em menor tempo. O resultado pode ser um número maior de imóveis para alugar disponíveis, mais investimentos direcionados a construção de novos apartamentos e menores aluguéis.

Sem dúvida, o “Custo Brasil” é influenciado de varias forma pelo fraco desempenho do sistema judicial, de acordo com pesquisas realizadas por Armando Castelar Pinheiro, então economista chefe do BNDES, a economia brasileira deixa de crescer cerca de 20% ao ano, em virtude de deficiências no poder judiciário. O índice vai ser capaz de isolar e quantificar o grau dessa influência, de forma regular, a fim de conseguirmos identificar quais os aspectos do desenvolvimento do estado mais prejudicados pelo baixo desempenho da Justiça nacional. Da mesma forma, o mercado profissional é influenciado de alguma forma pelo desempenho do judiciário. Novamente é possível, através do índice, isolar e mesurar essa influência. Poderemos por



exemplo medir o volume de recursos externos que deixaram de ingressar na nossa economia, devido a falta de credibilidade nas instituições judiciárias.

Utilizaremos dados que podem ser obtidos dos arquivos do próprio judiciário, por exemplo, podemos avaliar a quantidade de recursos que a União deixa de receber, em virtude da lentidão no julgamento de ações de Execução Fiscal contra sonegadores de impostos, muitas vezes o estado demora até 10 anos para receber uma dívida, e a soma desses montantes em meio a litígio judicial, ultrapassa a casa dos bilhões de reais. Ainda é possível cruzar dados que tracem redução no número de taxas impostas nos negócios com o número de ações tributárias que deram entrada nos Fóruns.

## **Modalidades**

Associações e organizações que já monitoram vários aspectos da economia e das atividades sociais podem participar. Eles utilizarão informações que já são recolhidas e as analisaremos para produzir amostras específicas. Por exemplo, a FIESP pode empregar dados para taxa de emprego e desempenho em exportação, enquanto a FEBRABAN pode conduzir várias amostragens sobre várias linhas comerciais de crédito. O Ministério da Fazenda pode analisar relatórios de informações das leis de impostos, o Conselho Nacional de Justiça pode providenciar informações sobre de casos ligados a impostos pendentes no sistema judicial. O Ministério da Justiça pode produzir informações relativas a resolução final de ações ligadas a concorrências públicas e o Instituto Agro-Econômico da USP pode ajudar na análise “leasing” de terras e acesso a crédito rural.

O INQJ vai agregar os resultados derivados das amostras e produzir um ÍNDICE, Um peso relativo pode ser assinalado a cada amostra. Isso pode envolver a consideração da magnitude da influência econômica emanada de cada amostra. Novos métodos de pesquisa econômica podem ser necessários para completar alguns aspectos do Índice. Um nome mais apropriado para o Índice deve ser determinado posteriormente.

Publicado periodicamente o Índice vai receber publicidade de duas formas. Para o público em geral um anúncio relativamente simples dos números do Índice para o período será dado, juntamente com uma explicação geral dos resultados revelados. Para aqueles com uma orientação técnica mais elevada, as organizações envolvidas na compilação das amostras do Índice vão prover uma descrição técnicas de amostras particulares, a sua metodologia e a margem de erro. Uma compilação vai trazer explicações mais profundas dos resultados do período.

## **Implicações**

Todos os esforços serão feitos para manter as amostras consistentes no decorrer do tempo para que o Índice possa ser um guia com vários propósitos



como análises políticas, planos de negócios e decisões para investimentos. O Índice só será viável quando um mínimo de informações forem recolhidas, mas o número de amostras pode ser aumentado com o passar do tempo para dar ao Índice maior precisão.

Graças às comparações entre diversos países a importância do Índice será engrandecida, esforços serão realizados para adequá-lo e ser usado mundialmente. Realmente será possível vislumbrar o desenvolvimento de um Índice Global.

## PROJETO 03 - CELERIDADE JUDICIÁRIA

### Análise do Contexto

As ações propostas pelo INQJ são iniciativas que marcarão uma nova fase de aperfeiçoamento no funcionamento do Estado e constituirão investimento com retorno garantido para a sociedade brasileira, com impactos efetivos, inclusive no curto prazo, sobre a cidadania.

Para sua implementação faz-se necessário consolidar uma iniciativa a partir de esforços conjuntos, aglutinando pessoas jurídicas de direito privado interno e de organizações públicas multilaterais, em prol da modernização dos Sistemas Judiciais, e, em especial, o judiciário brasileiro.

Sob a visão do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, a consolidação de um ambiente para a modernização do judiciário brasileiro é um requisito para um modelo de desenvolvimento econômico e social sustentado.

A importância da expansão geográfica e social do Judiciário, visando o aumento da capilaridade do sistema através de uma rede de varas em número consideravelmente maior que o atual confere a visão do futuro judiciário brasileiro. O custo global para a União é muito elevado, pois cada órgão se encarrega de desenvolver soluções e programas próprios.

Para melhorar a relação benefício / custo dos serviços e consolidar a governança do processo de modernização institucional, é preciso elaborar uma estratégia de implementação assentada em tecnologia da informação e na qualidade da gestão dos processos.

Por estas razões, torna-se urgente, relevante e necessário que haja um conjunto integrado de esforços no sentido de dotar os projetos de melhoria da prestação jurisdicional de condições tecnológicas, institucionais, operacionais e principalmente do conhecimento necessário para prover uma prestação jurisdicional ágil, transparente e acessível de forma abrangente.

### Objetivo

Incorporar ao sistema judiciário brasileiro técnicas de Gestão da Qualidade, proporcionando aos órgãos de justiça uma atuação mais eficiente e eficaz, com redução do tempo de tramitação processual, comprometida com resultados e

capaz de satisfazer as necessidades da sociedade. Para tanto, almejamos ao final do projeto a apresentação de um projeto de lei, disciplinando e padronizando uma tramitação do processo judicial que se comparado ao modelo atual da justiça brasileira significará **uma redução de até 70% no tempo total de andamento de um processo.**

## Escopo

- Dimensionamento temporal e mapeamento dos procedimentos cartorários (fluxos de trabalho);
- Identificação dos pontos críticos;
- Elaboração de diagnóstico organizacional;
- Desenvolvimento de planos de melhorias;
- Redação de um projeto de lei que desburocratize a tramitação processual no judiciário.

## Ações

Aperfeiçoar e implementar práticas gerenciais que conduzam a:

- Promover a transparência na gestão;
- Estabelecer indicadores de desempenho;
- promover o planejamento participativo;
- Melhorar o desempenho das atividades e procedimentos pertinentes ao sistema judiciário brasileiro;
- Padronizar os procedimentos internos das atividades fins e atividades meio;
- Otimizar as rotinas de trabalho;
- Adequar as atividades desenvolvidas com as necessidades dos usuários internos e externos;
- Criar canais de comunicação eficientes entre servidores e alta administração.

## Impacto Sócio-Econômico dos Resultados

O impacto sócio-econômico dos resultados é a recompensa por um trabalho bem estruturado. Esses resultados podem ser economia nos gastos, aumento de produtividade e até mesmo a valorização das instalações.

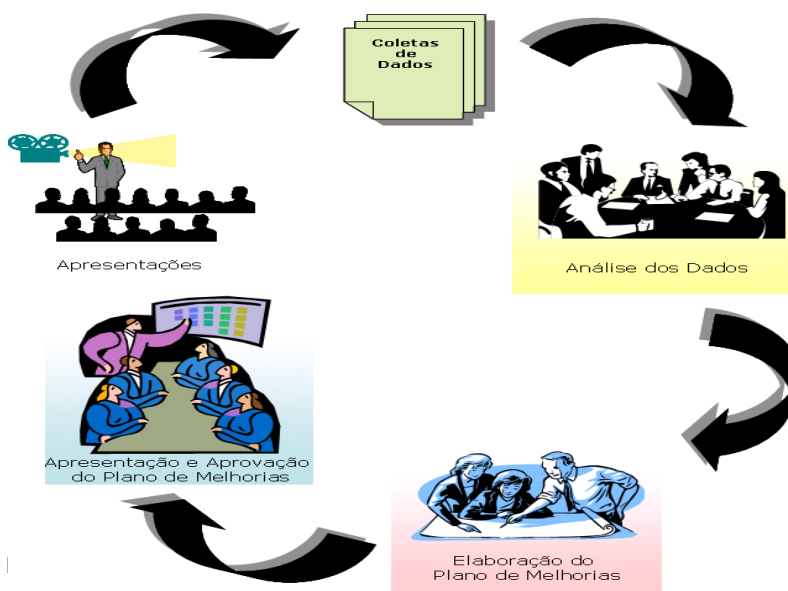
Todos esses fatores precisam ser levados em consideração. Só que o mais importante é fazer os servidores entenderem que quando ajudam o Judiciário, ajudam a si mesmos. Quando a Justiça funciona melhor, a economia funciona

melhor, os impostos podem ser menores, os preços caem e assim por diante. É uma cadeia de fatos que leva ao aumento da qualidade de vida.

## Modelo Gráfico



## Mapa de levantamento e análise



## **Equipe do Departamento de Pesquisa**

A equipe para o desenvolvimento dos 03 projetos será composta por pesquisadores do CEDEO – Centro de Estudos em Direito, Economia e Organizações da Universidade de São Paulo, além de técnicos e consultores do INQJ.

A equipe será composta pelos seguintes membros:

- 01 Coordenador do projeto (Ph.d. em Economia das Instituições/USP)
- 01 Jurista (Doutorando em Direito Constitucional/USP)
- 01 Econometrista (Mestrando em Econometria/USP)
- 03 Consultores do INQJ
- 03 Estagiários (Estatística, Direito e Economia/USP)

Além da equipe fixa, contaremos com diversos colaboradores tanto da área acadêmica como judiciária e legislativa.

## **Prazos**

Estimamos que para apresentarmos os três projetos acima mencionados serão necessários 18 (dezoito) meses de trabalho a serem realizados pela equipe de pesquisa e desenvolvimento do INQJ.

## **Contato**

BRUKCHAM – Câmara de Comércio, Indústria e Serviços Brasil – Reino Unido  
Avenida Paulista, 726, 17º andar, Cj 1707, Bela Vista  
São Paulo, SP, Brasil Cep: 01310-910  
Tel. 11 3254-7520 Fax. 11 3254-7521