

NOTA DE ADMISSIBILIDADE

Petição n.º 195/XII/2.ª

ASSUNTO: Solicita que, em nome da transparência e imparcialidade na elaboração de diplomas legais, passe a ser disponibilizada na base de dados DIGESTO a referência ao seu autor material (sociedade de advogados contratada para elaborar o projeto de ato legislativo)

Entrada na AR: 17 de outubro de 2012

N.º de assinaturas: 1

Peticionante: Vítor Manuel Maximino Vieira

Introdução

A presente petição deu entrada na Assembleia da República por via eletrónica em 17 de outubro de 2012, estando endereçada à Presidente da Assembleia da República. Em 26 de outubro de 2012, por despacho do Senhor Vice-Presidente da Assembleia, Deputado António Filipe, a petição foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação.

I. A petição

O peticionante assinala que muitos dos diplomas legais em vigor resultam da “*contratação de grandes escritórios de advocacia*”, pelo que considera que deveria passar a ser disponibilizada na base de dados DIGESTO a referência ao autor material dos diplomas (sociedade de advogados contratada para elaborar o projeto de ato legislativo), em nome da transparência e imparcialidade.

II. Análise da petição

O objeto desta petição está especificado e o texto é inteligível, o peticionante encontra-se corretamente identificado, sendo mencionado o respetivo domicílio e mostrando-se ainda genericamente presentes os demais requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 17.º do Regime Jurídico de Exercício do Direito de Petição, aprovado pela Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto (na redação da Lei n.º 6/93, de 1 de Março, da Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho e da Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto).

Não parece, por outro lado, verificar-se causa para o indeferimento liminar previsto no artigo 12.º deste regime jurídico, que contém o estrito quadro normativo que deve reger o juízo sobre a admissibilidade das petições dirigidas à Assembleia da República.

Nesse sentido, **propõe-se a admissão da presente petição.**

Relativamente ao objeto da petição, cumpre recordar que a base de dados DIGESTO - *Sistema Integrado para o Tratamento da Informação Jurídica* faz o tratamento de informação legislativa, regulamentar e doutrinária do nosso ordenamento jurídico, sendo “*destinado a apoiar o Governo bem como a comunidade jurídica do sector público e privado*”¹.

¹ in <http://www.dre.pt/comum/html/digesto.html>

O DIGESTO foi instituído pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/92, de 31 de Dezembro](#) e disponibiliza diversa informação jurídica, designadamente a legislação publicada nas I e II Séries do Diário da República, com informação adicional relativa a remissões, alterações, Direito Comunitário associado, doutrina da Direcção-Geral do Orçamento e da Direcção-Geral da Administração Pública; Jurisprudência (tanto a publicada na I Série do Diário da República, como a restante, por recurso à interoperabilidade com as Bases de Dados Jurídicas do Ministério da Justiça e do Tribunal Constitucional) e Pareceres da Procuradoria-Geral da República.

No âmbito do Programa Legislar Melhor (aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 18 de Maio](#)), passou a fazer-se a articulação entre as bases de dados do Diário da República Electrónico e do DIGESTO, com o objetivo de reforçar o serviço público de informação e cidadania e melhorar a qualidade da informação jurídica prestada. O site da Internet do [Diário da República Electrónico](#) passou, pois, a disponibilizar, desde 15 de Setembro de 2006, o acesso à base de dados DIGESTO.

De acordo com a alínea f) do n.º 2 do artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 162/2007, de 3 de Maio](#), competia ao CEJUR – Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros - “*Gerir o DIGESTO Sistema Integrado de Tratamento da Informação Jurídica, assegurando o tratamento da informação jurídica e a difusão de informação legislativa e jurídica de base e administrar a PCMLEX, garantindo a existência de um serviço de tratamento de informação legislativa*”. O [Decreto-Lei n.º 4/2012, de 16 de janeiro](#), veio, porém, determinar que as atribuições do CEJUR nos domínios da gestão do DIGESTO transitassem para a Secretaria-Geral do PCM (artigo 11.º), do mesmo passo se tendo extinguido o conselho técnico consultivo do DIGESTO, passando o Secretário-Geral da PCM a deter competência para a promoção da conexão desta base com outras bases de dados de informação jurídica:

“Artigo 2.º

1 – (...)

2 – A SG prossegue as seguintes atribuições:

(...)

q) *Gerir o DIGESTO — Sistema Integrado de Tratamento e da Informação Jurídica, assegurando o tratamento da informação jurídica e a difusão de informação legislativa e jurídica de base, e administrar a PCMLEX;*

(...)”

Segundo o site do DIGESTO na Internet, esta base distingue-se das demais porque se trata do “*único sistema que oferece informação legislativa, regulamentar e doutrinária, de forma integrada*”, sendo

as suas remissões todas “*qualificadas, isto é, detalham a norma habilitante, os diplomas de desenvolvimento, as modificações sofridas e produzidas, o direito comunitário as orientações administrativas da Direcção-Geral do Orçamento e da Direcção-Geral da Administração Pública, a jurisprudência e os instrumentos de regulamentação coletiva de Trabalho associados*”.

Verifica-se, pois, que toda a informação constante desta base de dados tem carácter normativo – a legislação propriamente dita, suas vicissitudes e conexões – e de aplicação formal do direito - decisões jurisdicionais ou administrativas resultantes da sua aplicação, não existindo outras referências que não as sujeitas a publicidade oficial.

O peticionante sugere que, a estas, seja aditada uma outra referência, relativa à autoria material de um projeto de diploma legal (presumindo-se que sempre que esta autoria possa ser imputada a advogado ou sociedade de advogados). A comunicação social tem noticiado que os sucessivos Governos, enquanto legisladores ou proponentes (à Assembleia da República), recorrem, em alguns casos, no âmbito do chamado *outsourcing* legislativo, a advogados ou a académicos especialistas nas áreas a legislar, umas vezes como *drafters* legislativos, outras como prestadores de contributos doutrinários, mesmo que não sob a forma de articulado, para a legislação a produzir. Tal prática é, em muitos casos, assumida, e historicamente verificada – caso do Código Civil, cujo texto foi redigido por uma equipa de Professores de Direito que, na revisão e fase final, foi presidida pelo professor João de Matos Antunes Varela, motivo pelo qual é conhecido como “Código de Varela”.

O *outsourcing* legislativo não corresponde, portanto, a uma prática de aprovação de diplomas legislativos por entidades sem competência legislativa, mas a uma prática de elaboração de iniciativas legislativas, que darão origem a diplomas legais, por peritos ou mesmo agentes sociais com conhecimento directo das realidades a legislar, em regra trabalhos pagos, à semelhança dos pareceres solicitados pelo Estado a entidades com vocação de consultadoria, designadamente jurídica.

Apesar de, em regra, o processo legislativo parlamentar não decorrer de iniciativas nascidas de *outsourcing* legislativo, o recurso a especialistas, ainda que não advogados, mesmo pelos proponentes parlamentares, pode ocorrer, tendo, por exemplo, sido assumido no caso do [Projeto de Lei n.º 509/X - Alterações ao Regime Jurídico do Divórcio](#), cuja exposição de motivos anunciava que havia sido “*elaborado a partir de trabalho para o efeito realizado pelos Professores Guilherme de Oliveira e Anália Torres*”, os quais foram, aliás, ouvidos em audição na Comissão, no âmbito da discussão na especialidade da iniciativa, com o objetivo de um esclarecimento aprofundado das soluções propostas.

III. Tramitação subsequente

1. Assinale-se que o presente instrumento do exercício do direito de petição foi recebido na Assembleia da República ao abrigo dos n.ºs 3 e 4 do artigo 9.º da referida Lei de Exercício do Direito de Petição, através do sistema de receção eletrónica de petições, pelo que vulgarmente se denomina “petição *on-line*”.
2. Importa, por outro lado, assinalar que a presente petição não deverá ser objeto de apreciação em Plenário, nos termos do n.º 1 do artigo 24.º da Lei de Exercício do Direito de Petição, por se tratar de petição individual, nem pressupor audição do peticionante (*vd.* n.º 1 do artigo 21.º da mesma Lei) – podendo, contudo, a Comissão ou o Relator (nos termos dos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo 21.º) decidir pela referida audição ou por qualquer outra diligência que entendam necessária para obtenção de esclarecimentos –, não sendo, por outro lado, necessária a sua publicação em *DAR* (*vd.* n.º 1 do artigo 26.º da Lei).
3. Atento o objeto da petição, sugere-se que, **uma vez admitida e nomeado o respectivo relator, seja enviada cópia da petição, nos termos do artigo 20.º do Regime Jurídico do Exercício do Direito de Petição, para conhecimento e eventual pronúncia, à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, entidade com competência na gestão do DIGESTO.**

Palácio de S. Bento, 6 de novembro de 2012

A assessora da Comissão



(Nélia Monte Cid)